Deutscher Bundestag **Drucksache 16/6901**
16. Wahlperiode 01. 11. 2007

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hans-Michael Goldmann, Dr. Christel Happach-Kasan, Dr. Edmund Peter Geisen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/6667 –

Nutzen der CMA, des Absatzfonds und der ZMP für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfonds) als Anstalt des öffentlichen Rechts hat den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft durch Erschließung und Pflege von Märkten im In- und Ausland mit modernen Mitteln und Methoden unter Berücksichtigung der Belange des Verbraucher-, Tier- und Umweltschutzes zentral zu fördern. Damit soll die deutsche Agrarwirtschaft in der Konkurrenz zu anderen Agrarexportländern gestärkt und geschützt werden. Insbesondere sollen sich deutsche Produkte im gemeinsamen europäischen Markt gegen die Konkurrenz der Produkte aus anderen Mitgliedstaaten behaupten. Der Absatzfonds wurde 1969 aufgrund des „Gesetzes über die Errichtung eines zentralen Fonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft“ gegründet. Er finanziert sich durch in diesem Gesetz festgelegte, auf die Produktionsmenge bezogene Sonderabgaben (Zwangsabgaben der Land- und Ernährungswirtschaft). Es findet keine Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben des Absatzfonds statt, die derjenigen des Haushaltsplans des Bundes entspricht.

Der Absatzfonds bedient sich zur Durchführung seiner Aufgaben einer Einrichtung der Wirtschaft, die den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu fördern hat und kein eigenes erwerbswirtschaftliches Warengeschäft betreiben darf. Die Aufgaben dieser zentralen Einrichtung nimmt die Centrale Marketing-Gesellschaft der Deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) als so genannte Durchführungsgesellschaft wahr. Der Absatzfonds gewährt der CMA die erforderlichen Mittel als Zuwendungen nach § 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Grundlage für die Förderung ist die Rahmenplan-Richtlinie. Diese enthält die Ziele und die Schwerpunkte für das jeweilige Haushaltsjahr.

Die Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP) soll für eine kontinuierliche Beobachtung der Märkte für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernäh-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 31. Oktober 2007 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

rungswirtschaft sorgen. Durch ihre Berichterstattung soll die ZMP für Markttransparenz für alle am Agrarmarkt Beteiligten sorgen. Als Durchführungsgesellschaft des Absatzfonds betreut die ZMP die Bereiche Pflanzen- und Tierproduktion.

Die Arbeit der CMA, des Absatzfonds und der ZMP steht in der Land- und Ernährungswirtschaft immer wieder in der Kritik. Insbesondere die Werbemaßnahmen der CMA werden immer wieder von Teilen der Branche als unwirksam und misslungen kritisiert. Bemängelt werden vor allem auch die von den Betroffenen erhobene Zwangsabgabe und eine mangelnde Effizienz der Arbeit dieser Organisationen für die Land- und Ernährungswirtschaft. Zudem hat sich der Bundesrechnungshof im vergangenen Jahr kritisch mit der Arbeit der CMA und des Absatzfonds auseinandergesetzt. Außerdem beschäftigt sich das Bundesverfassungsgericht mit der Zwangsabgabe an den Absatzfonds aufgrund von Klagen einiger Beitragszahler, die einen fehlenden Gegenwert ihrer Beiträge bemängeln. In der Folge haben viele Beitragszahler ihre Leistungen nur unter Vorbehalt geleistet. Der Aufsichtsrat des Absatzfonds hat sich daraufhin am 27. September 2006 entschieden, die Ausgaben drastisch zu senken. Daraufhin musste die CMA ihren Etat um 50 Prozent auf 50 Mio. Euro reduzieren.

1. Wie bewertet die Bundesregierung grundsätzlich die Arbeit von CMA, Absatzfonds und ZMP?

Die Bundesregierung sieht in der zentralen Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft ein wichtiges Instrument, um die Marktstellung und damit die Wettbewerbsfähigkeit dieses Wirtschaftszweiges zu sichern. Sie verweist auf die entsprechenden Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfes zur Änderung des Absatzfondsgesetzes und des Holzabsatzfondsgesetzes, der zu Jahresbeginn aus der Mitte des Bundestages und im März 2007 von ihr selbst eingebracht worden war (Bundestagsdrucksachen 16/4149 und 16/4692).

2. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, die Anlass zur Kritik an der Arbeit von CMA, Absatzfonds und ZMP geben?

   Falls ja, welche konkreten Beispiele sind das?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass in der Öffentlichkeit an der Arbeit des Absatzfonds Kritik geübt worden ist. Die betreffenden Kritikpunkte, die sich vornehmlich auf die absatzfördernde Tätigkeit der CMA beziehen, kamen in der Öffentlichen Anhörung, die der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 7. März 2007 durchgeführt hat, zur Sprache. Erkenntnisse, die Anlass gäben, im Rahmen der ihr gesetzlich eingeräumten Rechtsaufsicht gegenüber dem Absatzfonds tätig zu werden, liegen der Bundesregierung nicht vor.

3. Welche gesetzlichen Korrekturen sind möglich und notwendig, um die Effizienz der oben genannten Organisationen zu erhöhen?

Es bedarf nach Auffassung der Bundesregierung keiner gesetzlichen Korrekturen.

Nach § 2 Abs. 1 des Absatzfondsgesetzes hat der Absatzfonds die Aufgabe, den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft durch Erschließung und Pflege von Märkten im In- und Ausland mit modernen Mitteln und Methoden unter Berücksichtigung der Belange des Verbraucher-, Tier- und Umweltschutzes zu fördern.

Art und Weise der Aufgabenerfüllung werden durch das Absatzfondsgesetz nicht vorgegeben. Vielmehr eröffnet das Gesetz einen breiten Gestaltungsspielraum, der von den zuständigen Organen und Gremien des Absatzfonds und seiner Durchführungseinrichtungen zu einer zielführenden Verwendung der Sonderabgabe genutzt werden kann. Das schließt eine veränderte Schwerpunktsetzung in der zentralen Absatzförderung ein, über die der Verwaltungsrat des Absatzfonds gegenwärtig berät.

4. Wie bewertet die Bundesregierung grundsätzlich „Zwangssysteme“ zur Finanzierung von Marketingmaßnahmen?

Die Sonderabgabe bedarf als Finanzierungsinstrument nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einer spezifischen Rechtfertigung, über die von Fall zu Fall zu entscheiden ist. Hinsichtlich der zentralen Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

5. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung durch die dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) obliegende Aufsicht des Absatzfonds nach § 7 des Absatzfondsgesetzes (AbsFondsG) zur Verwendung dieser „Zwangsabgabe“ durch den Absatzfonds, die CMA und ZMP vor?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

6. Sollte die Verwendung der Mittel des Absatzfonds künftig transparenter erfolgen, und wenn ja, wie, bzw. wenn nein, warum nicht?

Das Absatzfondsgesetz steht einer öffentlichkeitswirksameren Darstellung der im Rahmen der zentralen Absatzförderung verwendeten Mittel nicht entgegen. Dieser Punkt gehört zu der bereits angesprochenen Art und Weise der gesetzlichen Aufgabenerfüllung. Er ist somit auf operativer Ebene angesiedelt und obliegt der Entscheidung der zuständigen Organe und Gremien des Absatzfonds und seiner Durchführungseinrichtungen. Der Vorstand des Absatzfonds hat angekündigt, dem Verwaltungsrat des Absatzfonds entsprechende Vorschläge zur Beschlussfassung vorzulegen.

Der dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht auferlegten Pflicht, Sonderabgaben in einer Anlage zum Haushaltsplan zu dokumentieren, ist Rechnung getragen. Die Sonderabgaben im Bundesbereich, zu denen die Abgabe nach dem Absatzfondsgesetz zählt, werden seit dem Jahr 2005 im jeweiligen Haushaltsgesetz des Bundes aufgeführt (so auch im Haushaltsgesetz 2007 vom 28. Dezember 2006: vgl. Teil VI „Sonderabgaben des Bundes“ der Übersichten zum Bundeshaushaltsplan 2007).

7. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die „Zwangsabgabe“ effizient und aus Sicht der Land- und Ernährungswirtschaft optimal eingesetzt wird und verfassungsgemäß ist?

Die Bundesregierung hält das Absatzfondsgesetz für verfassungskonform. Sie verweist hierzu auf ihre beigefügte Stellungnahme vom 30. August 2007, die sie im anhängigen Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht abgegeben hat (Anlage 1). Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

8. Wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die beiden Berichte des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 2006 zur Arbeit des Absatzfonds und der CMA („Zum System der Absatzförderung deutscher land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse“)?

9. Welche Argumente sprechen für und welche Argumente sprechen gegen die dort geäußerte Kritik des Bundesrechnungshofes, wonach das System der zentralen Absatzförderung in der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft insgesamt kritisch zu überdenken ist?

10. Welche Konsequenzen hat die Bundesregierung aus den beiden Berichten des Bundesrechnungshofes für die Arbeit des Absatzfonds und der CMA gezogen?

    Falls keine Konsequenzen gezogen wurden, weshalb nicht?

Der Bundesrechnungshof hat die Verwendung der Zuwendungen des Absatzfonds an die CMA geprüft und seine Bemerkungen mit Mitteilung von 30. Juni 2006 mit der Bitte um Stellungnahme an den Vorstand des Absatzfonds übermittelt. Auf die beigefügte Stellungnahme des Absatzfonds vom 17. November 2006 wird verwiesen (Anlage 2).

Aus dieser Prüfungsmitteilung resultierende Feststellungen, die sich grundsätzlich mit den Aufgaben des Absatzfonds nach dem Absatzfondsgesetz befassen, hat der Bundesrechnungshof mit Schreiben vom 7. Juli 2006 zum Gegenstand einer Beratung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Bundesministerium) zum System der Absatzförderung deutscher land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse gemacht und um Stellungnahme gebeten. Das Bundesministerium hat mit dem beigefügten Schreiben vom 12. September 2006 Stellung genommen (Anlage 3). Hierauf wird verwiesen.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die Umstellung der Absatzförderung der deutschen Fischwirtschaft auf ein privatwirtschaftliches System (Fisch-Informationszentrum e. V.), und kann dies nach Auffassung der Bundesregierung Vorbildfunktion für die Land- und Ernährungswirtschaft haben, und wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Stellungnahme des Bundesministeriums an den Bundesrechnungshof verwiesen.

12. Welche anderen Alternativen zu Zwangssystemen zur Absatzförderung oder Mengenregulierung in der Land- und Ernährungswirtschaft sind der Bundesregierung aus anderen Ländern bekannt (zum Beispiel die Milchviehherden-Regulierung „Cooperative Working Together“ der amerikanischen Milchwirtschaft)?

    Und wie haben sich diese nach Kenntnis der Bundesregierung bewährt?

13. Hat die Bundesregierung die Vor- und Nachteile dieser freiwilligen Systeme im Agrar- und Ernährungsbereich geprüft und bewertet?

    Falls ja, mit welchem Ergebnis?

14. Was spricht nach Ansicht der Bundesregierung für und was gegen eine privatwirtschaftliche Absatzförderung im Agrar- und Ernährungsbereich?

Die zentrale Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft ist in der Ausgestaltung, die sie durch das Absatzfondsgesetz erfahren hat, unter Berücksichtigung der spezifischen verfassungsrechtlichen Vorgaben in der

Bundesrepublik Deutschland auf die Belange der hiesigen Land- und Ernährungswirtschaft zugeschnitten. Sie sichert mit Blick auf Organisationsformen ausländischer Einrichtungen zur Absatzförderung und im Vergleich zu privatrechtlich ausgestalteten Systemen einen kontinuierlichen und nachhaltigen Mittelzufluss.

15. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass entgegen der gesetzlichen Aufgabenzuweisung häufig die CMA und nicht der Absatzfonds strategische und andere grundsätzliche Aufgaben wahrgenommen hat?

    Welche Korrekturen sind erforderlich?

16. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorwurf, dass die CMA eine Vielzahl von Maßnahmen zur Absatzförderung durchführte, die nicht ihren Aufgaben gemäß dem Absatzfonds entsprachen, gegen interne Vorgaben verstießen, unwirtschaftlich oder weitgehend wirkungslos waren?

17. Trifft es zu, dass es den zentral-regionalen Kooperationsprojekten der CMA häufig an einem zentralen Charakter fehlte, der nach dem Absatzfondsgesetz gegeben sein muss?

18. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, wonach die CMA bei Verkaufsförderungsaktionen im Ausland Durchführungsgesellschaften beauftragte, obwohl sie die Aktionen überwiegend selbst durchführte und bei der Berechnung des Honorars für Durchführungsgesellschaften deren Reisekosten mit einbezog, obwohl sie diese bereits gesondert erstattet hatte?

19. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, wonach die CMA nicht ausreichend berücksichtigt, ob ihre Werbung dazu führt, dass ein von ihr beworbenes Produkt ein anderes Produkt verdrängt, für dessen Marketing sie gleichfalls verantwortlich ist, und wenn nein, warum nicht?

20. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass ein wirksames Risikomanagement eingeführt werden sollte, um zukünftig Absatzförderungsmaßnahmen der CMA zu verhindern, die in der Vergangenheit trotz erheblicher rechtlicher Risiken durchgeführt wurden?

Es wird auf die Stellungnahme des Absatzfonds an den Bundesrechnungshof verwiesen.

21. Ist es zutreffend, dass ausländische Produzenten durch die allgemeine Werbung der Durchführungsgesellschaft des Absatzfonds einen Wettbewerbsvorteil haben, da sie von der Arbeit des Absatzfonds profitieren, ohne eine Sonderabgabe zahlen zu müssen?

Es ist nicht auszuschließen, dass von der zentralen Absatzförderung auch ausländische Unternehmen profitieren, die Erzeugnisse der Land- und Ernährungswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland einführen. Entsprechende Mitnahmeeffekte ändern jedoch nach Auffassung der Bundesregierung nichts an der gruppennützigen Verwendung der Sonderabgabe durch den Absatzfonds und seine Durchführungseinrichtungen. Das verfassungsrechtliche Gebot einer gruppennützigen Mittelverwendung bedeutet nicht, dass nur Abgabepflichtige von der Verwendung einer Sonderabgabe profitieren dürfen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes reicht es vielmehr für die gruppennützige Verwendung einer Sonderabgabe aus, wenn die Mittel überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet werden. Hieran kann nach Auffassung der Bundesregierung angesichts des breit angelegten Tätigkeitsspektrums der zentralen Absatzförderung kein Zweifel bestehen.

22. Wie bewertet die Bundesregierung die These, dass die Kernidee des Absatzfondsgesetzes – deutsche Produkte gegen Konkurrenz aus dem EU-Ausland zu stärken und zu schützen – dem europäischen Recht widerspricht, das jede Verdrängung, Werbung und Hervorhebung der nationalen Herkunft verbietet?

23. Inwieweit sieht die Bundesregierung in der Frage der Herkunftswerbung durch das seit diesem Jahr geltende Gemeinschaftsrecht eine Änderung der Beschränkungen der Herkunftswerbung?

Das Gemeinschaftsrecht über staatliche Beihilfen im Agrarsektor lässt nach Auffassung der Bundesregierung ausreichenden Raum, um die gesetzliche Aufgabenstellung des Absatzfonds zu erfüllen. Die Bundesregierung verweist hierzu auf die entsprechenden Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfes zur Änderung des Absatzfondsgesetzes und des Holzabsatzfondgesetzes (siehe Antwort zu Frage 1) und ihre Stellungnahme vor dem Bundesverfassungsgericht (siehe Antwort zu Frage 7).

24. Ist es zutreffend, dass die Zusammenarbeit mit einer Absatzförderungsinstitution eines anderen Staates der Kernidee des Absatzfondsgesetzes widerspricht, deutsche Produkte gegen ausländische Konkurrenz zu stärken und zu schützen?

25. Erachtet die Bundesregierung eine zentrale Absatzförderung bei Produkten für erforderlich, die bereits umfangreich privat beworben werden, wie dies z. B. bei hochkonzentrierten Märkten (insbesondere Oligopolen) der Fall ist?

26. Ist nach Auffassung der Bundesregierung eine jährliche flexible Anpassung des Absatzförderungsbudgets an den Bedarf der starren produktionsmengenbezogenen Finanzierung der Zwangsabgaben vorzuziehen?

Es wird auf die Stellungnahme des Bundesministeriums an den Bundesrechnungshof verwiesen.

27. Kann die Bundesregierung gewährleisten, dass die Zwangsabgabe der Land- und Ernährungswirtschaft ausschließlich zugunsten der abgabepflichtigen Gruppe verwendet wird?

28. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass der Absatzfonds bzw. die CMA nur solche Produkte bewerben sollte, deren Produzenten den Absatzfonds finanzieren?

Es wird auf die Antwort zu Frage 21 verwiesen.

29. Erachtet die Bundesregierung eine Überprüfung und ggf. eine Korrektur der Aufgaben des Absatzfonds nach dem Absatzfondsgesetz aufgrund der europarechtlichen Entwicklungen der letzten Jahre für erforderlich?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 22 und 23 verwiesen.

30. Liegen der Bundesregierung Evaluierungen der CMA vor, die belegen, dass die CMA-Maßnahmen helfen, deutsche Produkte gegen die Konkurrenz aus anderen Staaten zu stärken und zu schützen?

Falls keine Evaluierungen vorliegen sollten, hält die Bundesregierung entsprechende Evaluierungen für sinnvoll, und falls ja, wie soll der bestehende Missstand behoben werden?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass die absatzfördernden Maßnahmen der CMA evaluiert werden. Zum Einen findet eine Überprüfung auf operativer Ebene durch die CMA selbst statt. Darüber hinaus führt der Absatzfonds eine eigenständige Erfolgskontrolle durch. Zu diesem Zweck leitet der Vorstand des Absatzfonds regelmäßig stichprobenartig von ihm ausgewählte Absatzförderungsmaßnahmen der CMA einer externen Evaluierung zu und unterrichtet den Verwaltungsrat des Absatzfonds im Beisein der Beauftragten der Bundesregierung jeweils über deren Ergebnis. Danach ist der CMA stets bescheinigt worden, ihr Marketing professionell zu betreiben.

31. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass eine Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben des Absatzfonds analog der haushaltsrechtlichen Bestimmungen notwendig ist, und wie wird dies gewährleistet?

Falls nein, warum nicht?

In Umsetzung von § 8 des Absatzfondsgesetzes finden sowohl auf die Haushaltsführung als auch auf die Rechnungslegung des Absatzfonds die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung entsprechende Anwendung. Gleiches gilt für die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs auf die Aufstellung des Jahresabschlusses des Absatzfonds. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Absatzfonds unterliegt zudem der Prüfung durch den Bundesrechnungshof.

32. Welchen absoluten und relativen Anteil hatten in den vergangenen zehn Jahren die Verwaltungskosten jeweils und insgesamt beim Absatzfonds, der CMA und ZMP?

33. Welchen absoluten und relativen Anteil hatten in den vergangenen zehn Jahren die Personalkosten jeweils und insgesamt beim Absatzfonds, der CMA und ZMP?

Es wird auf die beigefügten Übersichten verwiesen, in denen die Verwaltungs- und Personalkosten des Absatzfonds und seiner Durchführungseinrichtungen einzeln und insgesamt aufgeführt sind (Anlagen 4 bis 7). Bezüglich der Einzelangaben zur CMA und der ZMP ist darauf hinzuweisen, dass die in der Tabelle Personalkosten aufgeführten Aufwendungen die Personalkosten aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der betreffenden Durchführungseinrichtung umfassen, während – der Fragestellung folgend – in der Tabelle Verwaltungskosten neben den darin enthaltenen Sachkosten nur die Personalkosten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfasst worden sind, soweit sie in der betreffenden Durchführungseinrichtung im Verwaltungsbereich und nicht auf operativer Ebene tätig waren oder sind. In gleicher Weise ist bei der Gesamtdarstellung des Absatzfonds und seiner Durchführungseinrichtungen verfahren worden.

34. Mit welcher Begründung hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) angewiesen, Widersprüche gegen die Beitragszahlungen zum Absatzfonds auszusetzen und somit die Un-

ternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft auf einen möglicherweise kostenpflichtigen Weg verwaltungsgerichtlicher Klagen zu drängen?

35. Erwartet die Bundesregierung von dieser Maßnahme eine höhere Rechtsklarheit für die betroffenen Unternehmen?

Falls ja, wie begründet sie das?

Zutreffend ist, dass die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) nicht mehr an der grundsätzlichen Aussetzung von Widersprüchen festhält, die bei ihr gegen die Erhebung der Sonderabgabe nach dem Absatzfondsgesetz anhängig gemacht werden. Sie hört dazu die Widerspruchsführer an.

Diese Vorgehensweise, die mit dem Bundesministerium abgestimmt wurde, rechtfertigt sich vor folgendem Hintergrund: Der Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Köln verpflichtet die BLE nicht, die Bescheidung bei ihr gegen die Erhebung der Sonderabgabe anhängig gemachter Widersprüche auszusetzen, bis das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungskonformität des Absatzfondsgesetzes entschieden hat, zumal die vom Verwaltungsgericht geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken nicht geteilt werden. Im Übrigen knüpft die in Rede stehende Vorgehensweise an das Gesetz zur Änderung des Absatzfondsgesetzes und des Holzabsatzfondsgesetzes an, das am 30. Juni 2007 in Kraft getreten ist (siehe Antwort zu Frage 1). Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens haben sich die Bundesregierung, der Bundestag und der Bundesrat eingehend mit dem Absatzfondsgesetz befasst. Hierbei wurde die Notwendigkeit einer zentralen Absatzförderung erneut bekräftigt und zugleich bestätigt, dass das Absatzfondsgesetz verfassungskonform ist.

36. Welche konkreten Maßnahmen haben Bundesregierung und CMA sowie Absatzfonds unternommen, um den Absatz von Schweinefleisch und Milch bzw. Milchprodukten auf den asiatischen Märkten zu steigern, und mit welchem Erfolg?

37. Wie bewertet die Bundesregierung die Effizienz dieser Maßnahmen im Vergleich zu den Aktivitäten anderer Länder wie z. B. den Niederlanden und Dänemark?

Ursache für die von asiatischen Ländern für Rinder und Schweine sowie deren Produkte verhängten Importverbote war die seinerzeitige tiergesundheitliche Situation in der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf die klassische Schweinepest und BSE.

Den Umstand, dass sich diese Situation seit kurzem grundlegend zum Positiven geändert hat, hat das Bundesministerium zum Anlass genommen, um erneut Verhandlungen mit asiatischen Ländern aufzunehmen, denn ohne abgestimmte Veterinärbescheinigungen sind Exporte nicht möglich. Es geht darum, die Drittländer davon zu überzeugen, dass von deutschen Produkten kein Risiko der Einschleppung von Tierseuchenerregern ausgeht. Früheren Bemühungen zur Abstimmung von Veterinärbescheinigungen stand die eingangs geschilderte tiergesundheitliche Situation in der Bundesrepublik Deutschland entgegen.

Die Abstimmung von Bescheinigungen erfordert in der Regel ein mehrstufiges Verfahren, das von dem jeweiligen Drittland festgelegt wird. Hierzu gehören neben Informationskatalogen auch Inspektionsbesuche von Delegationen der jeweiligen Drittländer, die sich vor Ort von der Zuverlässigkeit des deutschen Veterinärwesens und der am Export interessierten Betriebe überzeugen wollen.

Der Absatzfonds hat unter Berücksichtigung der beschriebenen veterinärrechtlichen Ausgangslage sowohl im Schweinefleischbereich als auch im Milchsektor Maßnahmen zur Absatzförderung durchgeführt.

Im Schweinefleischbereich ist auf folgende Maßnahmen des Absatzfonds zu verweisen:

– Messeauftritt der CMA auf der China-Meat-Industry-Exhibition 2007, einer Fachmesse für Fleisch, die aus Anlass des Welt-Schweinefleisch-Kongresses durchgeführt wurde,

– Messeauftritt der CMA auf der Hofex 2007 in Hongkong, dem derzeit wichtigsten asiatischen Zielmarkt für deutsches Schweinefleisch,

– Informationsbereitstellung für Interessenten auf asiatischen Märkten (CMA-Lieferantenverzeichnis Schweinefleischexport, CMA-Katalog mit Zuschnitten aus der Bundesrepublik Deutschland, speziell für asiatische Kunden) sowie

– Bereitstellung verschiedener Praxis-Studien u. a. zu den Absatzchancen von Fleisch aus der Bundesrepublik Deutschland in China und Korea, jeweils mit ausführlichem Verzeichnis potentieller Kunden in den jeweiligen Zielmärkten.

Im Milchsektor sind folgende Maßnahmen des Absatzfonds zu erwähnen:

– Ausrichtung einer Delegationsreise durch die CMA mit Vertretern der deutschen Milchwirtschaft nach China,

– Bereitstellung des CMA-Cheese-Guide-China, der über das Käseangebot in der Bundesrepublik Deutschland informiert,

– Bereitstellung von Praxisstudien zu den Absatzchancen für deutsche Milch und Molkereiprodukte sowie den Strukturen des Lebensmittelhandels in verschiedenen Ländern Asiens,

– Kontaktaufbau durch Reisen von Importeuren aus Japan, China und Indien in die Bundesrepublik Deutschland mit Messe- und Betriebsbesichtigungen,

– Teilnahme an verschiedenen Fachmessen mit CMA-Gemeinschafts- und Informationsständen in Japan, China, Korea, Taiwan, Singapur, Hongkong, Indien, Vietnam und Thailand unter Beteiligung von Unternehmen der deutschen Molkereiwirtschaft sowie

– Durchführung eines mit EU-Mitteln kofinanzierten Projektes in Indien.

38. Wann rechnet die Bundesregierung mit einem erfolgreichen Abschluss des Veterinärabkommens mit China?

39. Weshalb hat die Bundesregierung eine entsprechende Reise zur Anbahnung dieses Veterinärabkommens kurzfristig abgesagt, und rechnet die Bundesregierung mit negativen Auswirkungen für die betroffene Branche?

Falls nein, weshalb nicht?

Bereits im September 2006 wurde anlässlich des Besuchs einer hochrangigen chinesischen Delegation in Berlin eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit in der Lebensmittelsicherheit und der Tier- und Pflanzengesundheit zwischen dem Bundesministerium und der zuständigen chinesischen Zentralbehörde geschlossen. Sie regelt den Austausch fachlicher Informationen und technischen Wissens.

Auf veterinärfachlicher Ebene ist das Verhandlungsziel mit China nicht der Abschluss eines Veterinärabkommens, das in die Zuständigkeit der Europäischen Kommission fällt. Es geht vielmehr darum, die konkreten Einfuhrbedingungen für Tiere und deren Produkte mit einem bestimmten Drittland abzustimmen. Ziel ist die Abstimmung einer Veterinärbescheinigung, in der für die jeweilige

Tier- oder Produktkategorie die Garantien in Bezug auf tiergesundheitliche und lebensmittelhygienische Aspekte festgelegt sind, die die Sendung gemäß amtstierärztlicher Bestätigung zu erfüllen hat.

In den Verhandlungen des Bundesministeriums mit der zuständigen chinesischen Zentralbehörde zeigt sich, dass zunächst grundsätzliche Fragen der Tierseuchenbekämpfung zu klären sind. Im Vergleich zu anderen Ländern, die auch an einer Öffnung des chinesischen Marktes für Schweinefleisch interessiert sind, erweist sich für die Bundesrepublik Deutschland insbesondere die klassische Schweinepest, die bei Wildschweinen noch nicht endgültig getilgt ist, jedoch als Hindernis.

Die förmliche Zeichnung der bereits angesprochenen Vereinbarung zur Zusammenarbeit soll nicht zuletzt auf chinesischen Wunsch auf hoher politischer Ebene stattfinden. Zum Zeitpunkt des Internationalen Schweinefleischkongresses in Nanjing (China) standen allerdings entsprechende chinesische Regierungsvertreter aus Zeitgründen nicht zur Verfügung.

Mit Blick auf die Ausfuhr von Schweinefleisch aus der Bundesrepublik Deutschland nach China ist in erster Linie die Lösung veterinärfachlicher Fragen Voraussetzung für die Abstimmung einer Veterinärbescheinigung. Das Bundesministerium hat daher der chinesischen Seite Terminvorschläge für zeitnahe Fachgespräche in Peking unterbreitet, die zwischenzeitlich bestätigt wurden.

40. Welche anderen europäischen Länder haben bereits entsprechende Veterinärabkommen mit China abgeschlossen bzw. stehen unmittelbar vor einem Abschluss?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass auch Dänemark, Irland und Frankreich im Hinblick auf die Veterinärbestimmungen zur Ausfuhr von Schweinefleisch Verhandlungen mit der chinesischen Seite führen. Ihr liegen jedoch keine Erkenntnisse über den aktuellen Verhandlungsstand vor.

41. Welchen Stellenwert misst die Bundesregierung der Exportförderung im Zuständigkeitsbereich des BMELV bei?

42. Welchen Stellenwert misst die Bundesregierung der Exportförderung im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) bei?

Die Bundesregierung misst der Außenwirtschaftsförderung unabhängig von der jeweiligen Ressortzuständigkeit einen hohen Stellenwert bei.

Im Bundesministerium hat der Unterzeichner die Aufgabe des Exportbeauftragten übernommen. Im November 2006 wurde im Planungsstab eine Koordinierungsstelle für die Exportförderaktivitäten im Bundesministerium eingerichtet.

Dem Bundesministerium ist es ein wichtiges Anliegen, speziell die deutsche Agrarwirtschaft in ihren Bemühungen um den Zugang zu neuen Exportmärkten zu unterstützen. Im Vordergrund stehen hierbei die Drittlandsmärkte. Derzeit gehen nur rund 20 Prozent der deutschen Agrarexporte in Drittländer; 80 Prozent hingegen in die EU-Mitgliedstaaten. Es gilt, insbesondere die boomenden Wachstumsmärkte in Osteuropa, China, Indien und Südostasien zu erschließen.

Zur Begleitung der Exportaktivitäten der deutschen Fleischwirtschaft wurde die hauptsächlich in Anspruch genommene Arbeitseinheit in den letzten Monaten personell verstärkt. Darüber hinaus bereitet das Bundesministerium den Einsatz weiterer Mitarbeiter in diesem Bereich vor.

43. Welche Referate und wie viele Personen sind mit der Exportförderung im BMELV befasst?

    Wie hat sich der Personalbestand seit Ende 2005 entwickelt?

44. Welche Referate und wie viele Personen sind mit der Exportförderung im BMWi befasst?

    Wie hat sich der Personalbestand seit Ende 2005 entwickelt?

46. Was sind die thematischen Schwerpunkte in der Exportförderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie?

47. Mit welchen Aufgaben ist die Exportförderung des BMWi betraut, und welche Haushaltsmittel werden für diese Aufgaben veranschlagt?

Die Aufgaben der Außenwirtschaftsförderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie konzentrieren sich vor allem auf Information, Beratung, Finanzierung, Messebeteiligung, Kooperationsförderung und Investitionsabsicherung. Für diese Zwecke sind im Bundeshaushalt 2007 111,7 Mio. Euro veranschlagt. Mit diesem Budget wird u. a. das Netz der deutschen Auslandshandelskammern mit 120 Büros in 80 Ländern unterstützt oder die Beteiligung deutscher Unternehmen an jährlich 350 Auslandsmessen. Die Beratung der deutschen Unternehmen im Hinblick auf Auslandsaktivitäten erfolgt durch die Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfai), einer nachgeordneten Behörde des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, mit einem Etat von 21,8 Mio. Euro. Hinzu kommt die Unterstützung deutscher Unternehmen, die im Exportgeschäft tätig sind, mit garantierten Krediten in einem Volumen von 20,3 Mrd. Euro und die Übernahme von Garantien für Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen in Höhe von 4,1 Mrd. Euro bezogen jeweils auf das Jahr 2006.

Die Bundesregierung unterstützt zudem die Aktivitäten deutscher Unternehmen zur Erschließung und Sicherung ausländischer Märkte, indem sie die Rahmenbedingungen für deutsche Unternehmen verbessert und insbesondere auf die Beachtung multilateraler Regeln sowie den weiteren Abbau noch bestehender Marktzugangsschranken hinwirkt.

Mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben sind in der Abteilung V (Außenwirtschaftspolitik) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie verschiedene Referate ganz oder zum Teil befasst.

Die Außenwirtschaftsförderung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist ebenfalls als Querschnittsaufgabe angelegt. Sie wird von verschiedenen Referaten ganz oder teilweise wahrgenommen und im Planungsstab koordiniert. Der Unterzeichner vertritt als Exportbeauftragter des Bundesministeriums das Haus in Agrarexportangelegenheiten, vor allem in Drittstaaten. Im Vordergrund steht dabei die Ausgestaltung von handelspolitischen Rahmenbedingungen beim Export von Agrarerzeugnissen, insbesondere die Klärung von Fragen der Lebensmittelsicherheit und der Tier- und Pflanzengesundheit im internationalen Handel sowie die Herstellung von Kontakten zwischen Wirtschaftsvertretern.

Die in beiden Ressorts für die Exportförderung tätigen Personen lassen sich nicht genau beziffern.

45. Was sind die thematischen Schwerpunkte in der Exportförderung des BMELV?

Das Bundesministerium setzt bei der Außenwirtschaftsförderung regionale Schwerpunkte in Asien, insbesondere China, Japan und Süd-Korea, Russland, Ukraine und anderen Staaten Osteuropas. Exportanliegen der deutschen Agrarwirtschaft werden durch Wirtschaftsdelegationsreisen und bilaterale Kontakte auf Leitungs- und Fachebene unterstützt.

So konnte mit Russland eine engere Kooperation der Veterinärdienste vereinbart werden. Eine Veterinärarbeitsgruppe wurde eingesetzt und wird bereits im November 2007 in Moskau zu Gesprächen zusammenkommen. Der Zuchtviehexport nach Russland hat im letzten Jahr mit 18 000 Tieren kräftig zugelegt und läuft auch in diesem Jahr ebenso auf Hochtouren wie der Export von Rindfleisch und von Ernährungsgütern. Russland will seine Milchviehhaltung ausbauen und kauft daher neben hochwertigem Zuchtvieh auch Anlagen zur Milchproduktion aus der Bundesrepublik Deutschland ein. Die deutsche Landtechnikindustrie konnte 2006 einen Exportzuwachs von 80 Prozent auf ca. 500 Mio. Euro erzielen und hat mit einigen großen Unternehmen eine Produktion in Russland aufgebaut.

Nach China, Indien und Brasilien wurden durch das Bundesministerium Wirtschaftsdelegationsreisen organisiert und durchgeführt. Insbesondere in China und Indien standen die enormen Potentiale dieser Länder für deutsche Lebensmittel- und Agrargüterexporte im thematischen Mittelpunkt der Maßnahmen. Mit beiden Ländern wurden bilaterale gemischte Arbeitsgruppen für Agrarfragen, wie sie bereits mit anderen wichtigen Handelspartnern (Russland, Brasilien, Ukraine u. a.) existieren, eingerichtet. Sie sind das Fundament für Gespräche von Regierungs- und Wirtschaftsvertretern zur Lösung exportrelevanter Fragen.

Zur ersten Sitzung der deutsch-chinesischen Arbeitsgruppe in der Bundesrepublik Deutschland empfing der Exportbeauftragte des Bundesministeriums den chinesischen Vizeminister Niu Dun Ende Juli dieses Jahres. Es konnten Verbesserungen in der Zusammenarbeit erreicht sowie eine Erklärung über die Einrichtung eines deutsch-chinesischen Demonstrationsbetriebes für deutsche Landtechnik unterzeichnet werden.

Mit dem bisherigen Leiter des Staatlichen Chinesischen Veterinär- und Pflanzenschutzdienstes (AQSIQ) konnte der Exportbeauftragte des Bundesministeriums eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit in der Lebensmittelsicherheit und der Tier- und Pflanzengesundheit paraphieren, die derzeit zur Unterzeichnung vorbereitet wird.

Bezüglich inhaltlicher Schwerpunkte greifen die folgenden Maßnahmen ineinander:

– Messebeteiligungen des Bundesministeriums in den Zielregionen; das Bundesministerium wird sich bis Ende 2008 an insgesamt 23 Auslandsmessen beteiligen; davon bei 6 in China, 2 in Russland, 2 in Kasachstan, jeweils 1 in Weißrussland, Ukraine und Indien. Eine detaillierte Übersicht ist im Internetauftritt des Bundesministeriums unter www.bmelv.de eingestellt.

– Individuelle Betreuung ausländischer Delegationen in der Bundesrepublik Deutschland aus Zielregionen; es wurden u. a. mehrere Delegationen aus China, Russland und der Ukraine betreut und mit den interessierten deutschen Wirtschaftskreisen zusammengeführt. Während der jährlich stattfindenden Internationalen Grünen Woche in Berlin werden ausländische Delegationen zu politischen und wirtschaftlichen Foren empfangen und ins Gespräch mit der deutschen Agrar- und Ernährungsindustrie gebracht.

– Prioritätensetzung bei der Problemlösung in den Zielregionen; Probleme für den Fleisch- und Fleischwarenexport nach China und Südostasien werden prioritär behandelt. Das Bundesministerium ist mit über 50 Drittländern in Kontakt, unter anderem um Veterinärbescheinigungen für lebende Tiere und deren Erzeugnisse abzustimmen. Neue Veterinärbescheinigungen werden zurzeit beispielsweise verhandelt mit Japan (Schweinefleisch) und Weißrussland (Zuchtrinder, Schweine, Schweinesamen, Rindersamen, Schweinefleisch). Darüber hinaus müssen aber auch bereits vorhandene Veterinärbescheinigungen ständig an die aktuelle Tierseuchensituation in der Bundesrepublik Deutschland oder an geändertes EG-Recht angepasst werden. Beispiel ist die gegenwärtige Änderung der Veterinärbescheinigungen für die Ausfuhr von Zuchtrindern wegen des Auftretens der Blauzungenkrankheit in der Bundesrepublik Deutschland.
– Intensivierung des exportbezogenen Informationsaustausches mit den Agrarreferenten im Ausland; die im Ausland eingesetzten Referentinnen und Referenten für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz fungieren unter anderem auch als Scharniere zwischen den Exportinteressen der deutschen Wirtschaft und den Nachfrageinteressen ihres Gastlandes. Sie stehen in enger Verbindung mit dem Bundesministerium, und zwar sowohl mit dem Koordinierungsreferat als auch mit den Experten der Fachabteilungen. Hier ist in den vergangenen Jahren eine systematische Pflege der Netzwerke eingeführt worden, die den jeweils aktuellsten Stand der Informationen wie auch der Problemstellungen transparent macht. Außerdem werden Dienstposten strategisch auch unter Berücksichtigung deutscher Exportinteressen besetzt.
– Verstärkte Zusammenarbeit mit Verbänden und der CMA; aktuell konnte das Bundesministerium auf der ANUGA 2007 (Allgemeine Nahrungs- und Genussmittel-Ausstellung) gemeinsam mit der Kölnmesse, der Bundesvereinigung der Ernährungswirtschaft (BVE) und der CMA erstmals eine Kommunikationsplattform für deutsche Aussteller und internationale Händler im Rahmen der „German Traders' Night" einrichten. Über 500 Teilnehmer nutzten die Gelegenheit zur Informationsbeschaffung, der Pflege bestehender und der Anbahnung neuer Geschäftskontakte in aufgelockerter Atmosphäre. Zusätzlich informierten in einem abgestimmten Programm von BVE und dem Bundesministerium an allen Messetagen Unternehmensvertreter und Agrarreferenten über besonders interessante Zielländer.

48. Was spricht aus Sicht der Bundesregierung dagegen, auch die Exportförderung für den Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft künftig über Steuermittel zu finanzieren?

Das deutsche System der Außenwirtschaftsförderung ist unabhängig von der jeweiligen Ressortzuständigkeit durch eine Aufgabenteilung zwischen Staat und Wirtschaft gekennzeichnet. Eine Eigenbeteiligung der Wirtschaft ist wesentlicher Bestandteil dieses Systems und gilt für alle Branchen. Im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft wird sie mit Blick auf die Exportförderung als integraler Bestandteil der zentralen Absatzförderung über die Sonderabgabe nach dem Absatzfondsgesetz sichergestellt. Im Übrigen wird auf die Antworten zu Frage 1 und zu den Fragen 12, 13 und 14 verwiesen.

49. Wird die Bundesregierung zukünftig die Exportförderung zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit entwickeln?

    Falls ja, welche Maßnahmen sind erforderlich und geplant?

Außenwirtschaftsförderung ist und bleibt ein Schwerpunkt in der Arbeit der Bundesregierung. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 41, 42, 43, 44, 45, 46 und 48 verwiesen.

50. Welche Organisationen (Durchführungsorganisationen, Bundesbehörden und Ministerien) in der Bundesrepublik Deutschland setzen zur Kofinanzierung von welchen EU-Informationskampagnen (wie z. B. „Milch ist meine Stärke“) wie viele Mittel ein, und zu welchem Anteil sind dies Steuermittel bzw. Drittmittel?

Die Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen der Europäischen Union für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern werden auf der Grundlage der Verordnungen des Rates (EG) Nr. 2826/2000 und Nr. 2702/1999 durchgeführt. Zuständige nationale Behörde im Sinne der vorgenannten Regelungen ist in der Bundesrepublik Deutschland die BLE. Der Mittelanteil, der von der Europäischen Union getragen wird, beträgt im Regelfall 50 Prozent der jeweiligen Programmkosten, während der das Programm vorschlagende Branchen- oder Dachverband als Eigenanteil 30 Prozent dieser Kosten zu tragen hat. Die verbleibenden Kosten sind vom jeweiligen Mitgliedstaat zu übernehmen. Die vorgenannten Kostenbeiträge auf Verbands- und Mitgliedstaatenebene können gemeinschaftsrechtlich auch aus steuerähnlichen Abgaben oder Pflichtbeiträgen stammen. Dazu zählt in der Bundesrepublik Deutschland die Sonderabgabe nach dem Absatzfondsgesetz. Angaben zu den gegenwärtig unter deutscher Beteiligung durchgeführten Programmen können der beigefügten Übersicht entnommen werden (Anlage 8).

Anlage 1

Zur konkreten Normenkontrolle

– Az. 2 BvL 54/06 –

über die verfassungsrechtliche Prüfung der Frage, ob § 10 Abs. 3 Nr. 2, 7 und 8 i.V.m. den §§ 1 und 2 des Gesetzes über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.06.1993 (Absatzfondsgesetz – AbsFondsG – BGBl. I, S. 998) wegen Unvereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 105 GG und Art. 110 GG als Sonderabgabe verfassungswidrig ist,

danken wir für die gewährte Fristverlängerung und nehmen zur Vorlage des Verwaltungsgerichts Köln vom 18.05.2006 (13 K 2230/05) im Auftrag und namens der Bundesregierung sowie der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung wie folgt Stellung:

Gliederung

A.
Die Bedenken des Verwaltungsgerichts Köln

Das Verwaltungsgericht meint zu Unrecht, dass die gemäß den vorgenannten Vorschriften erhobenen Beiträge die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorausgesetzten Anforderungen an eine Sonderabgabe wegen zwischenzeitlicher europarechtlicher Entwicklungen nicht mehr erfüllen. Es stützt sich darauf, dass

- der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 31.05.1990 (BVerfGE 82, 159) betonte Zweck des Absatzfonds, die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft in der Konkurrenz zu anderen Agrarexportländern in der Europäischen Gemeinschaft zu stärken und zu schützen, nach der Binnenmarktvollendung zwischenzeitlich entfallen sei (VG Köln, BA, S. 10);

- aufgrund grenzüberschreitender Unternehmenszusammenschlüsse in der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft die mit der Sonderabgabe belastete Gruppe nicht mehr – wie vom Bundesverfassungsgericht vorausgesetzt – als „homogen“ anzusehen sei (VG Köln, BA, S. 10 – 11);

- aufgrund des sog. CMA-Urteils des EuGH aus dem Jahre 2002 sowie der Werbeleitlinien für Agrarerzeugnisse eine gruppennützige Verwendung der Sonderabgabe zugunsten der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft ausgeschlossen sei (VG Köln, BA, S. 12 – 18);

- jedenfalls aber es der deutsche Gesetzgeber versäumt habe, die Rechtfertigung der Sonderabgabe nach diesen gemeinschaftsrechtlichen Entwicklungen einer erneuten Prüfung zu unterziehen (VG Köln, BA, S. 18 – 23).

B.
Verfassungsrechtliche Würdigung

Nach Auffassung der Bundesregierung sieht § 10 Abs. 3 Nr. 2, 7 und 8 i.V.m. den §§ 1 und 2 des Gesetzes über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.06.1993 (Absatzsfondsgesetz – AbsFondsG – BGBl. I, S. 998) eine zulässige „Sonderabgabe“ vor. Der Stellungnahme ist ein kurzer Überblick über die Sonderabgaben-Rechtsprechung des

Bundesverfassungsgerichts vorausgestellt (unter **I.**). Sodann wird den Bedenken des Verwaltungsgerichts Köln im Einzelnen entgegengetreten (unter **II.**).

I. Die Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Sonderabgaben dürfen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „als zusätzliche Belastung Einzelner nur erhoben werden, wenn sie sich auf einen Zurechnungsgrund stützen lassen, der vor den Grundsätzen der bundesstaatlichen Finanzverfassung und vor dem Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten Bestand hat“.[1] Verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind sie nur unter den folgenden Voraussetzungen:

- *Verfolgung eines Sachzwecks:* Des Finanzierungsinstruments der Sonderabgabe darf sich der Gesetzgeber nur zur Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht.[2] Mit Hilfe der Sonderabgabe muss der Gesetzgeber darauf abzielen, auf den jeweiligen Sachbereich „gestaltend Einfluss zu nehmen“.[3]

- *Inanspruchnahme einer homogenen Gruppe:* In Anspruch genommen werden darf nur eine abgrenzbare gesellschaftliche Gruppe und nicht die Allgemeinheit. Die belastete Gruppe muss also „homogen“ in dem Sinne sein, dass sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist. Speziell zum Absatzfondsgesetz hat das BVerfG es ausreichen lassen, dass die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft „eine in der europäischen Rechtsordnung vorstrukturierte Gruppe“ darstellt, da die Homogenität zwischen Urproduzenten, Verwertern und Vermarktern landwirtschaftlicher Erzeugnisse, ungeachtet bestehender Ausnahmen, vorgegeben sei.[4]

- *Spezifische Sachverantwortung:* Drittens setzt die Erhebung einer Sonderabgabe eine „spezifische“ Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck voraus. Die „mit der Abgabe belastete Gruppe muss dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näher stehen als jede andere

---

[1] BVerfGE 55, 274 (303 f.); BVerfGE 90, 60 (105).
[2] BVerfGE 75, 108 (147); BVerfGE 82, 159 (179).
[3] BVerfGE 110, 379 (389).
[4] BVerfGE 82, 159 (184 – 186).

Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus der Sachnähe der Abgabepflichtigen muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen".[5]

- *Gruppennützige Verwendung:* Nicht nur die Erhebung einer solchen Abgabe, sondern auch die Verwendung ihres Aufkommens ist an bestimmte Maßgaben als Zulässigkeitsvoraussetzung gebunden: „Das Abgabenaufkommen muss im Interesse der Gruppe der Abgabenpflichtigen, also gruppennützig verwendet werden". Es genügt allerdings, wenn das Aufkommen „überwiegend" im Interesse der Gesamtgruppe und nicht jedes einzelnen Abgabepflichtigen verwendet wird.[6] „Fremdnützige" Sonderabgaben sind hiernach, wie das Bundesverfassungsgericht zum Absatzfondsgesetz ausgeführt hat, „unzulässig, es sei denn, dass die Natur der Sache eine finanzielle Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen zugunsten fremder Begünstigter aus triftigen Gründen eindeutig rechtfertigt".[7]

- *Überprüfungspflichten des Gesetzgebers:* Aus der „grundsätzlich temporären", d.h. zeitlich begrenzten Funktion von Sonderabgaben hat das Bundesverfassungsgericht als „akzessorische Nebenpflicht" des Gesetzgebers gefordert, dass dieser „in angemessenen Zeitabständen" überprüfen müsse, ob seine ursprüngliche Entscheidung für die Sonderabgabe aufrecht erhalten werden könne oder aber ob sie wegen veränderter Umstände, insbesondere wegen Wegfalls des Finanzierungszwecks oder Zielerreichung, zu ändern oder aufzuheben sei.[8]

Als verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Sonderabgabe hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere die Investitionshilfeabgabe[9], die Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz (sog. Kohlepfennig)[10], die Feuerwehrabgaben[11] sowie die Ausgleichsabgabe nach dem Hess. Sonderurlaubsgesetz[12] beurteilt.

---

[5] BVerfGE 82, 159 (180) im Anschluss an BVerfGE 67, 256 (276); ähnlich („besondere Finanzierungsverantwortlichkeit") BVerfGE 91, 186 (205 f.).
[6] BVerfGE 55, 274 (315 f.); BVerfGE 82, 159 (180 f.).
[7] BVerfGE 82, 159, 180.
[8] BVerfGE 82, 159 (181); BVerfGE 108, 186 (231). Zuvor schon BVerfGE 55, 274 (308).
[9] BVerfGE 67, 256 (278).
[10] BVerfGE 91, 186 (203).
[11] BVerfGE 92, 91 (115).
[12] BVerfG NVwZ 2000, 307 (308).

II. Verfassungsmäßigkeit des Absatzfondsgesetzes

Die Bundesregierung teilt die Bedenken des Verwaltungsgerichts Köln nicht. Eine genauere Untersuchung der Sach- und Rechtslage hätte das Gericht zu dem Schluss führen müssen, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Sonderabgabe vorliegen.

Im Einzelnen:

1. Verfolgung eines Sachzweckes

Soweit das Verwaltungsgericht Köln bezweifelt, dass mit dem Absatzfondsgesetz weiterhin ein legitimer Sachzweck verfolgt wird, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht,[13] ist es schon seiner aus Art. 100 Abs. 1 GG resultierenden Substantiierungspflicht[14] nicht nachgekommen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss das vorlegende Gericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit substantiiert darlegen. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit reichen nicht aus.[15]

Demgegenüber „erscheint" es dem Verwaltungsgericht Köln nur „in hohem Maße zweifelhaft", ob der im Jahre 1990 vom Bundesverfassungsgericht betonte Sachzweck auch nach dem Jahre 1992 unverändert fortgalt, da eine allein der Unterstützung der *nationalen* Land- und Ernährungswirtschaft dienende Absatzförderungseinrichtung mit den Zielen des Binnenmarktes im Widerspruch stehe.

Den Zweck des Absatzfondsgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht damals darin gesehen, die heimische Agrarwirtschaft „in Konkurrenz zu anderen Agrarexportländern der Europäischen Gemeinschaften zu stärken und zu schützen", wobei das Gericht auch auf die Marktpflege und Markterschließung für landwirtschaftliche Produkte abgestellt hat.

Dieser Zweck besteht unverändert fort. Die Rechtfertigung der zentralen Absatzförderung hat das Bundesverfassungsgericht in der „Reaktion auf die gemeinsame Agrarpolitik der Gemeinschaft und die dadurch bestimmte Konkurrenzsituation" sowie im „verschärften Wettbewerb" gesehen, „der von der Verwirklichung eines einheitlichen Europäischen

---

[13] VG Köln, Beschluss vom 18.05.2006, AZ: 13 K 2330/05, S. 10.
[14] Vgl. etwa BVerfGE 78, 105 (117); BVerfGE 86, 52 (57).
[15] BVerfGE 80, 54 (59); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Art. 100 Rdnr. 10 m.w.N.

Binnenmarktes erwartet wird".[16] Das Bundesverfassungsgericht ist also schon im Jahre 1990 davon ausgegangen, dass der spezifische Sachzweck des Absatzfondsgesetzes über den 01.01.1993 hinaus besteht. Im Übrigen hat der Gesetzgeber in den vergangenen Jahren den Sachzweck des Absatzfondsgesetzes nachdrücklich bestätigt und auch im Hinblick auf die zwischenzeitlich eingetretene Globalisierung der Agrarmärkte auf die fortbestehende Notwendigkeit einer Unterstützung der heimischen Land- und Ernährungswirtschaft durch eine zentrale Absatzförderung hingewiesen. Hierauf wird zurückzukommen sein.[17]

2. Homogenität der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft

Das Verwaltungsgericht Köln meint, dass auf Grund der „zwischenzeitlich eingetretenen Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes" die ursprüngliche „Klammer" der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft entfallen sei. In einer „Vielzahl von Fällen" seien die „neuen Möglichkeiten genutzt" worden, gemeinsam mit Marktteilnehmern aus anderen Mitgliedstaaten die Absatzmöglichkeiten zu erweitern. Die in den Jahren 1969 (In-Kraft-Treten des Absatzfondsgesetzes) und 1990 (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts) noch vorgefundene „eindeutige Definition" der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft sei aufgrund der „gebotenen vielfältigen Möglichkeiten zulässiger Organisationsstrukturen für in mehreren Mitgliedstaaten tätige Unternehmen" nicht mehr möglich.[18]

Diese Bedenken greifen nicht durch.

Der Maßstab, den das Verwaltungsgericht Köln zum Gebot der Homogenität der Gruppe anlegt, lässt sich der Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgericht nicht entnehmen.

Die Homogenität der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft ergibt sich vielmehr schon daraus, dass nahezu sämtliche Erzeugnisse der Landwirtschaft und ein großer Teil der Verarbeitungserzeugnisse von den Marktordnungen des Gemeinschaftsrechts erfasst werden. Nach der Entscheidung des Senats vom 31.05.1990 kommt es für die Bejahung der Gruppenhomogenität allein hierauf an. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft schon deshalb in die hier in Rede stehende

---

[16] BVerfGE 82, 159 (180).
[17] S. unter B.II.4.
[18] VG Köln, a.a.O., S. 10 – 11.

Sonderabgabe miteinbezogen werden darf, weil sie „eine in der europäischen Rechtsordnung vorstrukturierte Gruppe“ bildet.[19] Die vom Bundesverfassungsgericht seinerzeit in Bezug genommenen Marktordnungen bestehen fort und sind sogar noch auf drei weitere landwirtschaftliche Erzeugnisse – Honig, Bananen und Alkohol – ausgeweitet worden.

Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht schon in seiner Entscheidung zur Berufsausbildungsabgabe der deutschen Arbeitgeber lediglich verlangt, dass die Verbindung aufgrund einer „in der Rechtsordnung“ oder „in der gesellschaftlichen Wirklichkeit“ bestehenden gemeinsamen Interessenlage vorgegeben und die Belasteten „von der Allgemeinheit und anderen Gruppen zuverlässig abgrenzbar“ sein müssten.[20] Für die nicht eben trennscharfe Gruppe der „Arbeitgeber“ hat das Bundesverfassungsgericht diese Voraussetzungen bejaht, ohne – wie nun das Verwaltungsgericht Köln – danach zu fragen, ob diese „durch Kooperationen mit oder Übernahme von Marktteilnehmern aus anderen EU-Staaten ihre Absatzmöglichkeiten über den bisherigen heimischen Markt hinaus“ erweitert haben.[21] Das Bundesverfassungsgericht sah es vielmehr als ausreichend an, dass sich die Mehrzahl der Arbeitgeber in sozialpolitischen Organisationen zusammengeschlossen hat und der Gesetzgeber die Arbeitgeber auch in arbeitsrechtlichen Regelungen von anderen gesellschaftsrechtlichen Gruppen unterscheide.[22] Dabei nahm das Bundesverfassungsgericht die Gesamtheit der Gruppe der Arbeitgeber in Betracht, obgleich ein Freibetrag bewirkte, dass nahezu 90 % aller Arbeitgeber außerhalb des Kreises der Abgabepflichtigen blieb.[23]

In seiner neueren Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht das sonderabgabenrechtliche Erfordernis der Gruppenhomogenität nicht minder weit gefasst. So hat es das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Klärschlammabgabe als ausreichend angesehen, dass die Abgabepflichtigen „in der gesellschaftlichen Wirklichkeit durch annähernd gemeinsame Gegebenheiten und Interessenlagen verbunden“ sind. Ob in wirtschaftlicher Hinsicht die Klärschlammabgeber letztlich die Träger der Abgabe sind, sei für die Homogenität unerheblich; die Möglichkeit der Abgabenschuldner, die Abgabenlast

---

[19] BVerfGE 82, 159 (183 f.).
[20] BVerfGE 55, 274 (311).
[21] So die Beanstandung des VG Köln, a.a.O.
[22] BVerfGE 55, 274 (311 f.).
[23] BVerfGE 55, 274 (278 f.).

durch Erhöhung der Abwassergebühren wirtschaftlich abzuwälzen, ändere nichts an der erforderlichen Gruppenhomogenität.[24]

Auch in seiner Entscheidung zur Finanzierung von Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege hat es das Bundesverfassungsgericht für die Homogenität der Abgabepflichtigen ausreichen lassen, dass diese *Anbieter einer Dienstleistung* – der Altenpflege – waren. Aufgrund der gemeinsamen, durch Rechtsordnung und gesellschaftliche Wirklichkeit geprägten Interessen und Gegebenheiten seien diese Anbieter in einer vergleichbaren und spezifischen Sachnähe zu der finanzierenden Aufgabe (Ausbildung). Das Bundesverfassungsgericht hat es sogar für zulässig erachtet, dass in den Kreis der Abgabepflichtigen nicht nur die Heime und die stationären Pflegeeinrichtungen einbezogen wurden, sondern, wie in einigen Bundesländern, auch die ambulanten Pflegeeinrichtungen. Denn auch in diesen Pflegeeinrichtungen würden schließlich Altenpfleger beschäftigt.

Neben der bereits aus der Vorstrukturierung durch das europäische Recht folgenden Homogenität der Gruppe wird diesem verfassungsrechtlichen Erfordernis auch dadurch Genüge getan, dass die in Deutschland ansässigen Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft unverändert von Interessen und Gegebenheiten geprägt sind, die der gemeinsamen gesellschaftlichen Wirklichkeit entstammen. Auf der Stufe der Landwirtschaft ist es nicht im nennenswerten Umfang zu einer internationalen Verflechtung gekommen. Auch die nach wie vor mittelständisch geprägte nachgelagerte Stufe der Ernährungswirtschaft hat an solchen Verflechtungen nicht in dem Maße teilgenommen, dass sie die gemeinsame Interessenlage der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft als homogener Gruppe insgesamt entfallen ließen.

3. Gruppennützige Verwendung der Sonderabgabe

Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Instrumente der Absatzförderung ermöglichen jetzt und auch in Zukunft eine gruppennützige Verwendung der Sonderabgabe, d.h. deren Einsatz im überwiegenden Interesse der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft.

---

[24] BVerfGE 110, 370 (390).

a) Die Auffassung des Verwaltungsgerichts Köln

Demgegenüber meint das Verwaltungsgericht Köln[25], dass eine gruppennützige Verwendung aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen inzwischen nicht mehr möglich sei. Seit Inkrafttreten der Werbeleitlinien für Agrarprodukte[26] sowie aufgrund des Urteils der Europäischen Gerichtshofes vom 05.11.2002[27] kollidiere die in § 2 Abs. 1 Satz 1 Absatzfondsgesetz niedergelegte Aufgabenstellung mit höherrangigem EG-Recht. Die Möglichkeiten für eine europarechtlich zulässige herkunftsbezogene Werbung seien durch die vorgenannten Entwicklungen in einem Maße eingeschränkt worden, die auch unter Berücksichtigung der noch verbliebenen Ausnahmen in diesem Bereich eine wirksame Absatzförderung unter Berücksichtigung des gesetzlichen Zieles, die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft gerade in Konkurrenz zu den entsprechenden Wirtschaftskreisen der anderen Mitgliedstaaten zu stärken und zu schützen, weitgehend unmöglich mache.

Diese Einschätzung, die sich in ähnlicher Weise auch in einer, dem Bundesverfassungsgericht vorliegenden Beratung des Bundesrechnungshofes zum System der Absatzförderung deutscher land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse vom 30.06.2006 wiederfindet und der das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit Schreiben vom 12.09.2006 entgegengetreten ist,[28] ist unzutreffend.

An ihr ist allein richtig, dass der Europäische Gerichtshof festgestellt hat, die seinerzeit lediglich deutschen Produzenten eingeräumte Nutzung eines „Gütezeichens", mit dem das Recht verbunden war, auf den betreffenden Erzeugnissen die Angabe „Markenqualität aus deutschen Landen" anzubringen (sog. CMA-Gütezeichen) stelle eine nicht zu rechtfertigende Beschränkung des freien Warenverkehrs dar. Die hieraus gezogenen Folgerungen des Verwaltungsgerichts erweisen sich allerdings als unzutreffend:

---

[25] VG Köln, a.a.O., S. 12 – 18.
[26] ABl. 2001 C 252/5.
[27] EuGH Rs. C-325/00, Kommission/Deutschland, Slg. 2002, I-9977.
[28] **Anlage 1.**

b) Gesetzliche Aufgabenstellung nach wie vor gemeinschaftsrechtskonform

Die gesetzliche Aufgabenstellung in § 2 Abs. 1 Satz 1 Absatzfondsgesetze steht auch nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 05.11.2002 (Rs. C-325/00) mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs in Einklang. In dem Rechtsstreit haben weder die Kommission noch der Europäischen Gerichtshof selbst diese Aufgabenstellung beanstandet. Die in Rede stehende Aufgabenstellung, die allgemein gefasst ist, stellt ohnehin keine *Maßnahme* gleicher Wirkung wie eine Einfuhrbeschränkung im Sinne von Artikel 28 EG-Vertrag dar. Der Begriff der Maßnahme knüpft nicht an den mit einer Handlung verfolgten Zweck, sondern allein an deren Wirkung an. Somit sind vorliegend aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht allein die vom Absatzfonds ergriffenen Absatzförderungsmaßnahmen maßgeblich.

c) Tätigkeitsspektrum der CMA weiterhin gemeinschaftsrechtskonform und gruppennützig

Der Europäischen Gerichtshof hat daher in seinem Urteil zum CMA-Gütezeichen die gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit der absatzfördernden Tätigkeiten der CMA nicht generell in Frage gestellt. Er hat lediglich entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Vergabe des CMA-Gütezeichens „Markenqualität aus deutschen Landen" an ausschließlich in Deutschland hergestellte Erzeugnisse gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 28 EG-Vertrag verstoßen habe. Auf alle anderen absatzfördernden Tätigkeiten der CMA innerhalb, aber auch außerhalb herkunftsbezogener Werbemaßnahmen bezieht sich die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes nicht.

Damit steht in Übereinstimmung, dass die Kommission in ihrer Beihilfenentscheidung N 571/2002 vom 21.01.2004 das Absatzfondsgesetz auch unter Berücksichtigung der Werbeleitlinien für Agrarerzeugnisse genehmigt hat. Die Förderung des Absatzes und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Forstwirtschaft durch Erschließung und Pflege von Märkten im In- und Ausland einerseits sowie die Verbesserung der Qualität, der Sicherheit und der Marktorientierung von Erzeugnissen einschließlich Marktforschungs- und Marktbeobachtungstätigkeiten andererseits stehen somit mit dem Gemeinsamen Markt in Einklang.[29] Bewogen hat sie dabei, dass sowohl das für Produzenten anderer Mitgliedstaaten geöffnete CMA-Gütezeichen („geprüfte Markenqualität") als auch das QS-Zeichen „zur

[29] Europäische Kommission: Staatliche Beihilfe N 571/2002 – Deutschland: Absatzfondsgesetz vom 21.01.2004, C (2004) 44 fin.

Erzielung eines gleichbleibend hohen Qualitätsniveaus geeignet ist, und damit das Vertrauen der Verbraucher in die gemeinschaftliche Agrarproduktion erhöht wird. Dies trägt langfristig zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen und somit zur Entwicklung des Sektors insgesamt bei".[30]

Darüber hinaus hat die Kommission auch die sonstigen absatzfördernden Tätigkeiten der CMA als zulässig angesehen. Hierzu zählen „klassische Werbung" mit Anzeigen und Plakatkampagnen, Kino- und TV-Spots, Broschüren, Hörfunkbeiträge bis hin zu zielgruppenspezifischen PR-Aktivitäten sowie Informationsveranstaltungen wie Mailings, Messen oder Verkostungsaktionen.[31] Die Feststellung, das Absatzfondsgesetz sowie die daraus finanzierten Aktivitäten der CMA trügen „zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen bei", zeigt deutlich, dass die Auffassung des Verwaltungsgerichtes Köln nicht haltbar ist.

Das Gemeinschaftsrecht über staatliche Beihilfen im Agrarsektor lässt jedoch auch zukünftig ausreichenden Raum, um die gesetzliche Aufgabenstellung des Absatzfonds zu erfüllen. Moderne Mittel und Methoden der Absatzförderung – die Marktberichterstattung der ZMP ist vorliegend ohnehin nicht tangiert – gehen weit über den Bereich von Maßnahmen hinaus, die nach Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 – 2013, die ab dem 01.01.2008 gilt, als Werbung einzustufen sind und damit zukünftig Beschränkungen unterliegen, soweit auf die Herkunft eines Erzeugnisses hingewiesen wird.

Betrachtet man das Tätigkeitsspektrum der CMA, so sind klassische werbliche Aktivitäten in den Kernbereichen ihrer Arbeit – Produktmarketing, Qualitätssicherung, Export – zwar jeweils Teil des betreffenden Maßnahmespektrums. Es ist jedoch auf eine Vielzahl von wichtigen, keinesfalls untergeordneten Maßnahmen zur Absatzförderung zu verweisen, die von der beschriebenen Ausrichtung des Gemeinschaftsrechtes über staatliche Beihilfen im Agrarsektor überhaupt nicht oder nur geringfügig tangiert werden. Hierzu zählen u. a. die Durchführung von Messen und Ausstellungen, Informationskampagnen, Schulungen, Fortbildungen sowie wissenschaftsorientierte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Auch bei werblichen Aktivitäten verbleiben im Übrigen wichtige Bereiche, in denen auch zukünftig in zulässiger Weise auf die Herkunft des Erzeugnisses hingewiesen werden kann.

---

[30] Europäische Kommission, (Fn. 29), Rdnr. 59.
[31] Europäische Kommission, (Fn. 29), Rdnr. 15.

Das betrifft zum einen gemeinschaftsrechtlich geschützte Bezeichnungen, zu denen geographische Ursprungsbezeichnungen und geographische Angaben nach der Verordnung (EG) Nr. 510/2006 des Rates vom 20.03.2006 zählen. Gleiches gilt für Gütezeichen, soweit der Hinweis auf die Herkunft des Erzeugnisses von untergeordnetem Charakter ist.

Schließlich können auch werbliche Aktivitäten generischer Natur, in denen nicht auf die Herkunft des Erzeugnisses hingewiesen wird, gruppennützigen Zwecken dienen, also der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu Gute kommen.

Im Übrigen geht das Verwaltungsgericht Köln auch in diesem Zusammenhang von einem unzutreffenden, weil zu engen, verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab aus. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Sonderabgaben-Rechtsprechung keinen Zweifel daran gelassen, dass eine gruppennützige Verwendung nicht voraussetzt, „dass das Aufkommen im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen zu verwenden ist; es genügt, wenn es ... überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird“[32]. Der Umstand, dass die Belasteten „nur“ mittelbar oder erst in Zukunft Nutzeffekte aus der Mittelverwendung ziehen können, steht der Rechtmäßigkeit der Beitragserhebung ebenso wenig entgegen, wie die Feststellung, dass auch Dritte – hier z.B. die Verbraucher oder die Agrarwirtschaft aus anderen Mitgliedstaaten – von der Förderung profitieren.[33] Als fremd- statt gruppennützig kann eine Sonderabgabe nur dann qualifiziert werden, wenn der überwiegende Teil des Aufkommens keinen Bezug mehr zu den Interessen der Gesamtgruppe aufweist. Dies trägt aber das Verwaltungsgericht Köln nicht vor. Zutreffend hat deshalb der Bayerische Verwaltungsgerichtshof dem Verwaltungsgericht Köln entgegengehalten, dass „ein sich aus dem Absatzfondsgesetz ergebender Reflex für andere europäische Unternehmen unschädlich“ sei; denn das Erfordernis einer sachgerechten Verknüpfung von Belastungen und Begünstigungen setze keineswegs die Marktabschottung der jeweiligen Gruppe voraus.[34]

Soweit nun aber das Verwaltungsgericht Köln die Eignung der absatzfördernden Tätigkeiten der CMA außerhalb des Bereiches von herkunftsbezogenen Werbemaßnahmen pauschal in Frage stellt, kann dem ohnehin nicht gefolgt werden. Im Einzelnen wird dazu auf die Stellungnahme des Absatzfonds an das Bundesverfassungsgericht verwiesen, in der die breite

---

[32] BVerfGE 108, 186 (230).
[33] BVerfGE 108, 186 (230); BVerfGE 55, 274 (307 f.); BVerfGE 82, 159 (181).
[34] VGH München, Beschl. v. 28.03.2007, AZ. 19 CS 07.324, BA, S. 12 f. (juris).

Palette des Tätigkeitsspektrums der zentralen Absatzförderung ausführlich beschrieben worden ist.

d) Leistungen der ZMP gruppennützig

Die Kommission ist bei der beihilferechtlichen Bewertung der ZMP davon ausgegangen, dass ihre Tätigkeit in erster Linie Dritte begünstige, die Leistungen der ZMP zu einem geringeren Preis erwerben könnten, als dies normalerweise bei Berücksichtigung der Verwaltungs- und Betriebskosten der Fall wäre. Da jede interessierte Privatperson oder jedes interessierte Unternehmen sowie Bildungs-, Forschungs- und Verwaltungseinrichtungen unabhängig vom Sektor, in dem sie tätig sind, die Leistungen der ZMP erwerben könnten, sei die Tätigkeit der ZMP nicht spezifisch, sondern komme vielmehr der Allgemeinheit zu Gute.[35]

Das Verwaltungsgericht Köln hat daraus Zweifel an der gruppennützigen Verwendung der der ZMP zufließenden Sonderabgabe abgeleitet. Diese Zweifel sind unbegründet. Auch die Mittelverwendung der ZMP ist gruppennützig.

Die Kommission verwendet den Begriff der Allgemeinheit in Abgrenzung zur Selektivität; denn Tatbestandsvoraussetzung einer Beihilfe nach Artikel 87 Abs. 1 EG-Vertrag ist, dass bestimmte Unternehmen oder Wirtschaftszweige begünstigt werden, somit die beihilferechtlich zu beurteilenden Maßnahmen selektiv oder spezifisch ausgerichtet sind.

Die Kommission hat vorliegend bei der Bestimmung der Selektivität allein auf die Bezugsmöglichkeiten der Leistungen der ZMP abgestellt und nicht etwa auf den daraus folgenden Nutzen für mögliche Erwerber. Dass eine Leistung zu allgemein gleichen Bedingungen erworben werden kann, bedeutet jedoch nicht, dass sie „für jedermann“ von Nutzen ist.

Es steht jedoch außer Frage, dass von den Leistungen der ZMP überwiegend die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft profitiert, sie somit gruppennützig sind. Im Einzelnen wird dazu erneut auf die Stellungnahme des Absatzfonds an das Bundesverfassungsgerichts verwiesen.

---

[35] Europäische Kommission (Fn. 29), Rdnr. 46.

e) Einbindung der Sonderabgabepflichtigen in die Mittelverwendung

Für die gruppennützige Verwendung der Sonderabgabe spricht schließlich auch der Umstand, dass die abgabepflichtigen Wirtschaftsbeteiligten durch ihre Vertreter in den Organen und Gremien des Absatzfonds und seiner Durchführungseinrichtungen Ausrichtung und Ausgestaltung der absatzfördernden Tätigkeiten eigenverantwortlich im Rahmen des Rechts festlegen. Diese Form der Mitwirkung auf operativer Ebene gewährleistet, dass die Sonderabgabe der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft auch tatsächlich zugute kommen.

4. Fortbestehende Notwendigkeit der zentralen Absatzförderung aus Sicht des Gesetzgebers

Der Gesetzgeber hat auch nach Erlass der Werbeleitlinien für Agrarerzeugnisse im Jahre 2001 und des Urteils des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtsache C-325/00 wiederholt betont, dass er die zentrale Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft für erforderlich hält.

Das ergibt sich aus den jeweiligen Gesetzgebungsmaterialien. Im Einzelnen:

- Schon aus der Novelle des Absatzfondsgesetzes in der 14. Legislaturperiode im Jahr 2002 ergibt sich, dass sich der Gesetzgeber mit der Zielsetzung des Absatzfonds auseinandergesetzt und darauf hingewiesen hat, dass „(d)ie Notwendigkeit einer zentralen Absatzförderung für Erzeugnisse der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft ... auch und gerade im Binnenmarkt fort(besteht)“[36]. Die Gesetzesnovelle war Gegenstand von Erörterungen und einer öffentlichen Anhörung im federführenden Bundestagsausschuss[37].
- Gleiches gilt für den von der Bundesregierung in der 15. Legislaturperiode eingebrachten Gesetzentwurf zur einer weiteren Änderung des Absatzfondsgesetzes und des Holzabsatzfondsgesetzes, der allerdings – zuletzt im Vermittlungsausschuss anhängig – dem Grundsatz der Diskontinuität unterfiel. In der Begründung dieses Gesetzentwurfes wird ausgeführt, dass mit dem Verzicht auf die zentrale

---

[36] Begründung der Bundesregierung, BT-Drs. 14/8585, S. 4.
[37] Kurzprotokoll der 90. Sitzung des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom 17.04.2002, S. 24-35.

Absatzförderung ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Marktstellung und damit der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft entfiele, dessen Bedeutung im Zuge des als Folge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeleiteten Abbaues der Markt- und Preisstützung noch weiter zunehmen wird. „Damit ginge ein gravierender gesamtwirtschaftlicher Nachteil einher, der von den Ländern, deren absatzfördernde Aktivitäten aus der Natur der Sache heraus auf landesspezifische Belange ausgerichtet sind und sich ohnehin im Wesentlichen auf das Inland beschränken, nicht ausgeglichen werden könnte."[38]

- Dieser Bewertung hat sich der Bundesrat Ende 2004 angeschlossen. Er führt aus: „Die deutsche Landwirtschaft muss sich in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld positionieren und steht gerade in der aktuellen Phase der Umsetzung der Agrarreform vor besonderen Herausforderungen. Zukünftig werden die Marketingaktivitäten der CMA eher noch zu verstärken sein."[39]

- Zu keinem anderen Ergebnis führte auch die öffentliche Anhörung zu diesem Gesetzentwurf.[40] Der geladene Sachverständige, *Prof. Dr. Thomas v. Danwitz*, kam zu dem Schluss, dass die erhobene Sonderabgabe selbst dann gruppennützig verwendet werde, falls das Spektrum der zentralen Absatzförderung auf nachwachsende Rohstoffe erweitert würde.

- Mit Beschluss vom 17.06 2005 stellte dann der Bundesrat ausdrücklich fest: „Der aus Beiträgen der Land- und Ernährungswirtschaft finanzierte Absatzfonds ist in Deutschland die wichtigste Einrichtung zur Förderung und Stärkung des Absatzes land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse."[41]

- In der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Absatzfondsgesetzes und des Holzabsatzfondsgesetzes aus der 16. Legislaturperiode, der wortgleich auch aus der Mitte des Bundestages eingebracht worden war, wird erneut herausgestellt, dass die zentrale Absatzförderung auch mit Blick auf die vergleichbaren Förderungsinstrumente anderer Mitgliedstaaten weiterhin notwendig ist.

---

[38] BT-Drs. 15/4641, S. 7.
[39] BT-Drs. 15/4641, S. 10.
[40] Deutscher Bundestag, 15. WP, Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Protokoll Nr. 15/61 zur Sitzung vom 23.02.2005.
[41] BR-Drs. 373/05 vom 17.06.2005.

Die Bedeutung der zentralen Absatzförderung für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft nehme „auch im Binnenmarkt im Zuge des als Folge der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik eingeleiteten Abbaues der Markt- und Preisstützung noch weiter zu. Mit einem Verzicht ginge im Zuge der Globalisierung der Märkte ein gravierender gesamtwirtschaftlicher Nachteil einher."[42]

- Bereits bei der Einbringung des vorerwähnten Gesetzentwurfes aus der Mitte des Deutschen Bundestages wurde in der Plenardebatte von verschiedener Seite [43] darauf hingewiesen, dass die zentrale Absatzförderung notwendig sei. Weder die Werbeleitlinien noch der Europäische Gerichtshof hätten die Tätigkeit des Absatzfonds sowie der CMA als solche in Frage gestellt, vielmehr gebe es genügend Absatzförderungsmaßnahmen – etwa das „äußerst erfolgreiche Marketing auf den expandierenden Auslandsmärkten"[44], die Gewährleistung von „Markttransparenz"[45] sowie „die generelle Wertigkeit und Wertschätzung heimischer Nahrungsmittel."[46]

- Auch in den Ausschussberatungen stand die Bedeutung der zentralen Absatzförderung im Mittelpunkt. Zu einer öffentlichen Anhörung im federführenden Bundestagsausschuss am 07.03.2007 wurden den geladenen Sachverständigen vorab Fragenkataloge übersandt, in denen diese Thematik aufgenommen war. Das Ergebnis dieser Anhörung ist in die Beschlussempfehlung und den Bericht des federführenden Bundestagsausschusses eingegangen. In der entsprechenden Drucksache wird unter anderem ausgeführt, dass „zentrale Absatzförderungseinrichtungen auf der Ebene des Bundes unabdingbar" seien.[47] Weiter heißt es: „Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD erläuterten, in Anbetracht der Entscheidungen der WTO und der EU-Agrarpolitik sei eine Absatzförderung in Deutschland notwendig. Dies sei auch dadurch bedingt, dass die Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland sehr heterogen strukturiert sei. Dabei sei es nicht nachvollziehbar, dass sich einzelne Wenige der Erhebung von

---

[42] BT-Drs. 16/4692, S. 7.
[43] 16. Wahlperiode, Protokoll zur 79 Sitzung vom 01.02.2007, S. 7992.
[44] Abg. Marlene Mortler, a.a.O., S. 7993.
[45] Abg. Gustav Herzog, a.a.O., S. 7994.
[46] Abg. Marlene Mortler, a.a.O., S. 7993.
[47] BT-Drs. 16/4876 vom 28.03.2007, S. 4.

Beiträgen durch die Solidargemeinschaft entziehen wollten. Die CMA und die Zentrale Preisberichterstattung seien notwendig.“[48]

5. Verletzung der Überprüfungspflicht

Schon auf Grund der vorstehenden Ausführungen ist offensichtlich, dass der Gesetzgeber seiner Überprüfungspflicht bei einer Sonderabgabe nachgekommen und die Auffassung des Verwaltungsgerichts Köln unzutreffend ist.

Das gilt auch, soweit das Verwaltungsgericht Köln aus bestimmten gemeinschaftsrechlichen Entwicklungen eine besondere Überprüfungspflicht abzuleiten sucht. Das Verwaltungsgericht Köln führt in diesem Zusammenhang aus, dass der Gesetzgeber für die – hier allein in Rede stehenden – Heranziehungszeiträume im Jahr 2002 die Verpflichtung gehabt habe, die Gültigkeit der bisher maßgeblichen Gründe aufgrund der seit 1993 vollzogenen Veränderungen zu überprüfen. Vor dem Hintergrund der Vollendung des Binnenmarktes auf dem Gebiet der Landwirtschaft, dessen bereits langjährigen Bestehens sowie der zunehmend engeren europarechtlichen Vorgaben für die einem Mitgliedstaat zurechenbare Förderung des Absatzes der Erzeugnisse seiner Agrarwirtschaft, wie sie insbesondere in den Werbeleitlinien für Agrarerzeugnisse und in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 05.11.2002 ihren Niederschlag gefunden hätten, und unter Berücksichtigung der im Hinblick auf den Binnenmarkt für die deutsche Agrarwirtschaft bewirkten Änderungen habe der Gesetzgeber die Pflicht gehabt, die Eignung und die Notwendigkeit von Sonderabgaben einer erneuten Prüfung zu unterziehen. Da dies – jedenfalls bis zum Jahre 2002 – nicht geschehen sei, müsse die Sonderabgabe als verfassungswidrig und damit als nichtig qualifiziert werden.[49]

Die Bundesregierung teilt diese Sichtweise nicht.

Das Verwaltungsgericht Köln geht zu Unrecht davon aus, dass es sich bei der Vollendung des EU-Binnenmarktes für Agrarprodukte (01.01.1993) um ein „Fixdatum“ handelt. Es übersieht, dass die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen (Wirtschafts-) Gemeinschaft sich in zahlreichen Schritten vollzogen hat. Die „Vollendung des Binnenmarktes“, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1990 als Ziel vor Augen

[48] BT-Drs. 16/4876 vom 28.03.2007, S. 6.
[49] VG Köln, a.a.O., S. 18 – 23.

hatte, war für die Agrarmärkte insofern nichts weiter als eine weitere Beschleunigung des seit langem bestehenden Gemeinsamen Marktes für Agrarprodukte; sie ist weder ein Anfangs- noch ein Enddatum.[50] Da den Gemeinsamen Marktordnungen bereits der „Grundsatz eines offenen Marktes" zugrunde liegt,[51] gab es längst vor dem Zieldatum des 31.12.1992 einen mit dem Begriff des „offenen Marktes" umschriebenen Binnenmarkt.

Die Vollendung des Binnenmarktes für Agrarerzeugnisse stand auch keineswegs im Mittelpunkt der Gemeinschaftsbemühungen seit Erlass der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1986. Im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes wurden lediglich einige Kommissionsvorschläge für neue Gemeinsamen Marktordnungen (z.B. für Bananen, Kartoffeln, Honig und Alkohol) erlassen, ferner umfasste das Binnenmarktprogramm im Bereich der Agrarmarktordnungen die Fortführung der Rechtsharmonisierung. Ziel war es, neben dem Abbau technischer Schranken (durch unterschiedliche nationale Gesetzgebung) auch materielle Schranken (Grenzkontrollen) zu beseitigen (insbesondere im Bereich der Veterinär- und Pflanzengesundheitskontrollen).[52] Mit anderen Worten ist der Binnenmarkt als ein fließender Prozess des gestaltenden Grenzabbaus zu verstehen, der – zumal angesichts der Einbeziehung landwirtschaftlicher Güter in die Welthandelsordnung – noch lange keinen Abschluss gefunden hat.

Das Verwaltungsgericht Köln geht auch fehl, wenn es aus der angeblich engeren Ausgestaltung der Werbeleitlinien für Agrarerzeugnisse eine Überprüfungspflicht des Gesetzgebers ableitet. Es verkennt, dass der dort gesetzte Rahmen bei Werbemaßnahmen, bei denen der Herkunftsbezug primäre Werbebotschaft ist, eher größere Spielräume eröffnet als im Zeitraum vor dem 01.01.2002. Das zeigt der Vergleich mit den vor Erlass dieser Leitlinien geltenden Festlegungen der Kommission.[53] Im Übrigen lässt das Verwaltungsgericht Köln

---

[50] Eingehend *Priebe*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 32 EGV Rdnr. 57 – 86.

[51] Vgl. etwa EuGH Rs. 83/78, Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347; EuGH Rs. C-281/87, Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 415; EuGH Rs. C-110/89, Kommission/Griechenland, Slg. 1991, I-2659.

[52] *Priebe*, in: Grabitz/Hilf, a.a.O., Art. 32 EGV Rdnr. 82 – 86; *Hix*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 32 EGV Rdnr. 14 ff.

[53] Mitteilung der Kommission betreffend die staatliche Förderung des Absatzes von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen, ABl. 1986 C 272 S. 3 und Rahmenregelung für einzelstaatliche Beihilfen im Bereich der Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ausgenommen Fischereierzeugnisse) und bestimmte nicht in Anhang II des EWG-Vertrages genannte Erzeugnisse, ABl 1987 C302 S. 6).

ohnehin unberücksichtigt, dass die Novelle des Absatzfondsgesetzes in der 14. Legislaturperiode nach Erlass der Werbeleitlinien erfolgte.

Aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes zum CMA-Gütezeichen folgt ebenfalls keine gesonderte Überprüfungspflicht des Gesetzgebers. Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, ging es in diesem Verfahrens ausschließlich um die Zulässigkeit eines deutschen Produzenten vorbehaltenen Gütezeichens, das aus öffentlichen Mitteln im Sinne des EG-Beihilferechts finanziert wird. Der Europäischen Gerichtshof hat daher in seinem Urteil zum CMA-Gütezeichen die gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit der zentralen Absatzförderung nicht generell in Frage gestellt.

(Dr. Dieter Sellner)
Rechtsanwalt

(Dr. Ulrich Karpenstein)
Rechtsanwalt

Anlage 2

Stellungnahme

zur Mitteilung des Bundesrechnungshofes

an den Vorstand des Absatzfonds

über die Prüfung der Verwendung der Zuwendungen an die

Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft (CMA)

Gz.: VI 5 – 2005 – 0852 vom 30.06.2006

Bonn, den 17.11.2006

0 Zusammenfassung

I. Einleitung

A. Intention der zentralen Absatzförderung

B. Aktuelle Herausforderungen

C. Modernes Marketing

D. Nutzenstiftung

E. Binnenmarkt

F. EU-Rahmenregelung

II. Einzelstellungnahmen
anhand der Nummerierung des BRH

0 Zusammenfassung

0.1 Der Absatzfonds wird die erforderlichen Schritte einleiten, um die strategischen und anderen grundsätzlichen Aufgaben zukünftig ausschließlich selbst wahrzunehmen.

0.2 Die CMA wird Maßnahmen die sie tatsächlich außerhalb ihrer Aufgabenstellung durchgeführt hat, zukünftig unterlassen.
Zur Feststellung der vermeintlichen Wirkungslosigkeit verweisen wir auf die anliegenden Ausführungen zum Marketing und zur Marketingerfolgskontrolle.

0.3 Die zentral-regionalen Kooperationsprojekte stehen nicht im Widerspruch zum gesetzlichen Auftrag der „zentralen“ Absatzförderung, sondern stellen eine sachgerechte und sinnvolle Erfüllung des zentralen Auftrags auf regionaler Ebene dar.

0.4 Aufgrund der Feststellungen des BRH wurde die Rahmenvereinbarung mit den Durchführungsgesellschaften dahingehend verändert, dass Reisekosten nicht mehr Bestandteil der Honorarberechnung sind.

0.5 Die CMA berücksichtigt die Substitutionsproblematik im Rahmen ihres Gemeinschaftsmarketings.

0.6 Die CMA wird aufgefordert, ihr Risikomanagementsystem zu optimieren.

I. Einleitung

A. Intention der zentralen Absatzförderung

Das Absatzfondsgesetz ist im Zusammenhang mit anderen agrarpolitischen Vorgaben der 1960er Jahre zu sehen. Deren gemeinsames Ziel bestand darin, die landwirtschaftliche Bevölkerung darin zu unterstützen, an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft teilzuhaben, um so – nicht nur aus Partikularinteressen, sondern auch aus allgemeinpolitischen Beweggründen, wie der Bewahrung ländlicher Räume als Wirtschaftsstandort und –faktor, – im Rahmen eines gesunden Strukturwandels die Existenz von landwirtschaftlichen Unternehmen sichern zu helfen.

Absatzförderung beschränkte sich nach der Intention des deutschen Bundestages und Gründungsgesetzgebers nicht auf einen reinen Mengenabsatz. Sowohl der damaligen wie der heutigen Marketingtheorie und –praxis zufolge, war und ist Absatzförderung weiter zu fassen und integriert auch Zielsetzungen, die mittelbar auf das Absatzgeschehen einwirken.

Folgerichtig steht der zentralen Absatzförderung seit Beginn an ein vielfältiges Mittel-Portfolio zur Verfügung, das passgenau auf sich wandelnde Marktverhältnisse angepasst werden kann. Als valide Maßstäbe für die Zielerreichung können und müssen – auch angesichts dessen, dass das Einkommensniveau der landwirtschaftlichen Betriebe auch anderen als erlösseitigen und aufwandsseitigen Einflüssen unterworfen ist – jeweils den Teilzielen angemessene Parameter angelegt werden.

B. Aktuelle Herausforderungen

Obwohl sich die Rahmenbedingungen, denen sich die Betriebe der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft heute gegenübersehen, in vielen Punkten gewandelt haben, hat die Intention des Absatzfondsgesetzes bis heute nichts an Aktualität verloren. Im Gegenteil: aufgrund der Erweiterung der EU sowie der weiteren Liberalisierung des Welthandels stehen die Produkte der deutschen Landwirtschaft in einem noch schärferen Wettbewerb zu Angeboten anderer Provenienz als Ende der 1960er Jahre.

Darüber hinaus stehen Lebensmittel heute generell in einem massiven Wettbewerb mit anderen Konsummöglichkeiten. Das Bewusstsein für ihren Wert, der über den reinen Sättigungsaspekt hinausgeht, ist bei den Verbrauchern geringer geworden. Dies hat auch Auswirkungen auf das Globalziel der Existenzsicherung der Landwirtschaft, welches das Absatzfondsgesetz verfolgt. Dem Image landwirtschaftlicher Erzeugnisse kommt daher – häufig unterschätzt – eine enorme Bedeutung zu – zumal Informations- und Gütermarkt in einer Mediengesellschaft wie der heutigen eng miteinander verzahnt sind.

Das Bewusstsein dafür, dass Leistungen der landwirtschaftlichen Rohstofferzeugung in direkter Beziehung stehen zu gesamtgesellschaftlich relevanten Aktionsbereichen – wie etwa Umwelt- und Naturschutz sowie Verbraucherschutz –, hat zugenommen. Daher messen gesellschaftliche Akteure, Verbraucher ebenso wie Politiker, dem Erhalt einer leistungsfähigen Landwirtschaft einen hohen Stellenwert bei.

C. Modernes Marketing

Das Marketing der CMA nutzt die Erkenntnisse moderner Marketing- und Kommunikationsgrundsätze. Es stimmt – aufbauend auf die ausführlichen Analysen der zu bedienenden Zielgruppen und Märkte – den Kommunikationsmix auf Teilziele ab, die in der Summe den Maßgaben des Absatzfondsgesetzes entsprechen. Das Ergebnis ist ein vernetztes Vorgehen, das sich mit konsistenten Botschaften zu unterschiedlichen Gelegenheiten mit unterschiedlicher Informationsdichte an die unterschiedlichen Zielgruppen wendet.

Zentrale strategische Schwerpunkte der Absatzförderung sind dabei die Themenfelder Wertigkeit / Schaffung von Bewusstsein für den Wert der Erzeugnisse der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft, Transparenz der Lebensmittelerzeugung sowie Export. Die CMA schafft auf maßgeblichen Ebenen Aufmerksamkeit für die Produkte und macht sie und ihre Vorzüge angesichts eines immensen Informationswettbewerbes in vielen Fällen für den einzelnen Konsumenten überhaupt erst wahrnehmbar.

Auf der Ebene des Handels vollzieht sich eine zunehmende Konzentration. Die Betriebe der landwirtschaftlichen Erzeugerstufe sowie weite Teile der heimischen Lebensmittelwirtschaft sind weiterhin eher klein- und mittelständisch strukturiert. Sie haben der konzentrierten Darstellungsmacht einiger weniger Unternehmen der Marken- und Handelswirtschaft kaum etwas entgegenzusetzen. Dadurch unterliegen sie der stetig zunehmenden Gefahr schwindender Wahrnehmung. Diese ist jedoch zwingende Voraussetzung dafür, dass Verbraucher ein Produkt oder eine Produktgruppe in ihrer Konsumentscheidung berücksichtigen. Imagekomponenten spielen dabei mittlerweile eine wesentliche Rolle.
Damit tragen die strategischen Konzepte der CMA und ihre operative Umsetzung den Aufgaben der Absatzförderung auch im Hinblick auf mengenmäßige Betrachtungen Rechnung.

D. Nutzenstiftung

Mit dem Absatzfondsgesetz hat der Gesetzgeber für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft ein Instrument zur Selbsthilfe geschaffen. Dieses wird durch die Branche selbst finanziert und muss ihr im Gegenzug Nutzen stiften.

Dabei müssen die Interessen und die Gegebenheiten der zu den Beiträgen herangezogenen Unternehmen durch gemeinsame Grundlagen gekennzeichnet sein.
Diese bestehen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft in vielfältiger Weise. Allen Betrieben ist die gemeinsame Nutzung der natürlichen Bodenkräfte eigen und die Betriebe sind in der Regel Mehrproduktanbieter. Sie stehen mit der Struktur eines Angebotspolypols insbesondere auf der Stufe des Lebensmitteleinzelhandels einer Branche mit sehr starker Einkaufsmacht gegenüber.

Diese Gruppe steht im Mittelpunkt des Marketingengagements der CMA, was u. a. durch das Logo „Bestes vom Bauern“ in Nationalfarben auch kommunikativ betont wird und europarechtlich zulässig ist (z.B. Verwendung im Rahmen kooperativer Maßnahmen mit der EU-Kommission).

E. Binnenmarkt

In Europa gibt es heute in den meisten der Mitgliedsstaaten und auch in Nicht-EU-Staaten Absatzförderungsorganisationen. Sie haben ebenfalls alle die Aufgabe, den Absatz land- und ernährungswirtschaftlicher Produkte im jeweiligen Heimatmarkt als auch im europäischen Binnenmarkt und in Drittländern durch Marketingmaßnahmen zu fördern.
Diese Absatzförderungsorganisationen wurden vor, im Zuge und auch noch nach der formellen Vollendung des Binnenmarktes von verschiedenen EU-Staaten als erforderlich angesehen und neu gegründet.
Alle diese Organisationen setzen entsprechend staatliche oder parafiskalische Mittel für ihre Maßnahmen ein. Hierzu zählen vor allem Organisationen der deutschen Hauptwettbewerber. Dies sind u. a. Österreich, Großbritannien, Frankreich, Spanien, Italien, Belgien, die Niederlande, Polen, Tschechien, Irland und Ungarn.

In den Staaten, die sich für eine produktspezifische Organisation ihrer Absatzförderung entschieden haben, kommt es vermehrt zu einer Überprüfung dieser Organisationsform. Die Überprüfungsergebnisse kommen zu der Empfehlung einer Bündelung und Zusammenlegung von Strukturen und Mitteln, um die Effizienz der Maßnahmen zu steigern und gleichzeitig die Kosten zu senken.

F. EU-Rahmenregelungen

Die Europäische Union gibt mit ihren Regelungen den Rahmen für Absatzförderungsmaßnahmen von Produkten der Land- und Ernährungswirtschaft vor. Sie greift durch gesetzliche Regelungen in den Bereichen Tierhaltung, Tierschutz und Vermarktung in den Wettbewerb ein. Es ist das Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer zu gewährleisten.

Dabei kommt es sowohl durch das Handeln der EU selbst als auch durch das der Nationalstaaten zu Wettbewerbsverzerrungen. Zum einen resultieren diese aus der unterschiedlichen nationalen Umsetzung von EU-Verordnungen, zum anderen durch ein unterschiedliches Verhalten der EU-Kommission gegenüber den nationalen Absatzförderungsorganisationen. In Fällen vergleichbarer Sachverhalten ist die Aufmerksamkeit der EU-Kommission nicht allen Mitgliedsstaaten gegenüber gleich und ihr Handeln stringend. Die unterschiedlichen staatlichen Budgets für Absatzförderung und die nicht harmonisierten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Sektoren sind dabei noch außer Betracht geblieben.

II. Einzelstellungnahmen

2. Aufgabenabgrenzung zwischen dem Absatzfonds und der CMA

Die Struktur des Absatzfonds ist im Absatzfondsgesetz geregelt.
Danach bedient sich der Absatzfonds als Anstalt öffentlichen Rechts zur Erfüllung seines Auftrags zweier Gesellschaften (privaten Rechts).
Eine davon, die CMA mit der Rechtsform einer GmbH, hat den Absatz land- und ernährungswirtschaftlicher Produkte zentral zu fördern.
Die öffentlich-private Struktur der Absatzförderung hat sich bewährt. Sie soll daher weiterhin fortbestehen.

In seinem Papier „Richtlinienkompetenz des Absatzfonds„ vom 30.09.1999 - das nach wie vor Gültigkeit besitzt - grenzt der Absatzfonds seine Aufgaben und Kompetenzen gegenüber der Durchführungsgesellschaft CMA klar und eindeutig ab.

Im Hinblick auf die vom BRH getroffenen Feststellungen, die CMA habe zu Lasten des Absatzfonds ihre Kompetenzen im Hinblick auf die Wahrnehmung strategischer Aufgaben überschritten, hat der Absatzfonds bereits reagiert.

Er wird in Zukunft darauf hinwirken, dass die CMA die vom Verwaltungsrat verabschiedete Richtlinienkompetenz beachtet.

2.1 Büro der CMA in Berlin

Der Absatzfonds hat die Prüfungsmitteilungen des BRH zum Anlass genommen, die CMA anzuweisen, die über die Aufgaben einer Durchführungsgesellschaft hinausgehenden Tätigkeiten, sofort einzustellen.
Die politischen Kontakte der CMA in Berlin; die sich zwangsweise ergeben, müssen absolut auf das operative Geschäft beschränkt bleiben. Das Hauptstadt-Pressebüro der CMA hat ausschließlich die Aufgabenstellung Presse-/Öffentlichkeitsarbeit.

Der Absatzfonds wird sich regelmäßig die Berichte des Hauptstadt-Pressebüros zur Einhaltung der Tätigkeiten zur Kontrolle vorlegen lassen. Gleichzeitig wird regelmäßig in den Verwendungsnachweisprüfungen des Absatzfonds das Hauptstadt-Pressebüro einbezogen.

2.2 Büro der CMA in Brüssel

Der Absatzfonds hat die Prüfungsbemerkungen des BRH zum Anlass genommen, die CMA anzuweisen, die aufgeführten Tätigkeiten in Brüssel auf die operative Durchführung von Absatzförderungsmaßnahmen zu konzentrieren. Die Zusammenarbeit mit den EU-Behörden hat sich zu konzentrieren auf mit EU-Geldern finanzierte Maßnahmen. Die bezeichnete Mitarbeit innerhalb des Comité de Liaison soll weitergeführt werden.
Der Absatzfonds wird sich regelmäßig die Berichte des Brüsseler Büros vorlegen lassen zur Überprüfung der Einhaltung der Anweisung.
Der Absatzfonds wird außerdem in Zukunft die notwendigen Kontakte bei generellen strategischen Fragestellungen zur Absatzförderung mit den EU-Behörden selbst wahrnehmen. Hierzu wird die Außenstelle CMA Brüssel aufgefordert, entsprechende Besprechungshinweise in den EU-Behörden an den Absatzfonds weiterzuleiten.

3 Absatzförderungsmaßnahmen im Inland

Im Zusammenhang mit der Richtlinienkompetenz des Absatzfonds hat sich der BRH bereits mit der Aufgabenabgrenzung zwischen dem Absatzfonds und der CMA befasst (Ziffer 2., Seite 7 f).

Diese Aufgabenabgrenzung gilt es bei der Beantwortung der Frage, wie die Absatzförderungsaktivitäten der CMA zielgerichtet gesteuert werden, zu berücksichtigen. Demnach erstreckt sich der Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der CMA ausschließlich auf den Marketing-Planungsprozess sowie die Durchführung und Überprüfung der Absatzförderungsmaßnahmen im Rahmen der Vorgaben des Absatzfonds.

Grundlage der Konzeption sämtlicher von der CMA durchgeführten Maßnahmen ist deshalb zunächst die Ableitung von Teilzielen aus den übergeordneten, in der Rahmenplanrichtlinie des Absatzfonds niedergelegten Zielsetzungen. Weitere Planungsbasis sind die durch die CMA-eigene sowie externe Marktforschung erarbeiteten Charakteristika der relevanten Marktsegmente und Zielgruppen. Darüber hinaus werden schließlich die Interessenschwerpunkte der avisierten Zielgruppen identifiziert, um auf dieser Grundlage den Inhalt der zu vermittelnden Botschaften festzulegen. Darüber hinaus nutzt die CMA den Erfahrungsschatz von Fachleuten der Land- und Ernährungswirtschaft, welche z.B. beratend über die Produkt- und Fachausschüsse der CMA in die operative Arbeit eingebunden sind.

Der Umsetzungsphase wird in der Regel ein Konzeptionstest vorangestellt. Bei Maßnahmen, die ein hohes Etatvolumen erfordern, ist ein Pre-Test durch externe Institute obligatorisch. Bei Maßnahmen geringeren Umfangs erfolgt dagegen schon in der Planungsphase der Abgleich mit Erfahrungswerten vergleichbarer Aktionen früherer Jahre. Bei Maßnahmen, bei denen die CMA Neuland betritt, also nicht auf eigene Erfahrungen zurückgreifen kann, wird darüber hinaus ebenfalls die beratende Kompetenz von Wirtschaftsvertretern in den CMA-Gremien einbezogen.

Verlauf und Ergebnis von Maßnahmen werden mit ausgewählten, dem Teilziel angemessenen Parametern bewertet. Bei neuen Konzepten sowie kostenintensiven Maßnahmen ist dabei die Begleitung durch eine externe Marktforschung verpflichtend (Post-Test). Während alle erhobenen Daten früher vorwiegend dezentral fixiert wurden, werden diese seit nunmehr drei Jahren in dem hauseigenen Marketing-Controlling-System (MCS) zusammengeführt und abgebildet.

Dieses ermöglicht einen automatisierten und strukturierten Effizienzvergleich und liefert darüber hinaus Grundlagendaten für die Planung künftiger Maßnahmen. Weiterhin werden mit dem MCS Prozesse in ihrer Gesamtheit, also einschließlich aller verknüpften Maßnahmen und aller relevanter Bewertungsmaßstäbe abgebildet. Dadurch wird die Gesamtwirkung allein für die Absatzförderung maßgebliche Aspekte bewertet.

3.1 Deutschland Tour

Bereits im Jahr 2002 wurde das vernetzte Eventsponsoring der CMA für Milch durch entsprechende Marktforschung begleitet. Die erzielten Werbewerte wurden mit den Kosten des Eventsponsorings verglichen. Dabei ergab sich, dass der erzielte Werbewert die Kosten des Eventsponsorings überstieg und somit die Maßnahme durchaus gerechtfertigt war. Im Jahr 2004 erfolgte eine zusätzliche qualitative Untersuchung, die jedoch monokausal nur das Eventsponsoring ohne begleitende Maßnahmen betrachtete.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Tatsache, dass für ein alternatives Teamsponsoring ein erheblich höherer und deshalb im CMA-Etat nicht verfügbarer Finanzmitteleinsatz erforderlich gewesen wäre, sind die Ausführungen des BRH zum Engagement der CMA bei der DT nicht nachvollziehbar.

Ungeachtet dessen wird der Absatzfonds sicherstellen, dass die CMA künftig alle finanziell bedeutenden Aktivitäten einem Pre-Tests bzw. einer umfassenden Erfolgskontrolle innerhalb eines angemessenen Zeitraumes unterziehen wird.

Eine entsprechende Regelung wird in den Zuwendungsbescheid für das Haushaltsjahr 2007 aufgenommen. Die Überprüfung wird im Rahmen der eigenständigen Erfolgskontrolle des Absatzfonds erfolgen.

3.2 Zusammenarbeit mit einem „Testimonial“

Die beanstandete Beschaffung der Biographie des Radsportexperten Marcel Wüst, die mit dem Slogan „Die Milch macht`s“ versehen war, diente nicht der Absatzsteigerung des Buches. Vielmehr wurde das Buch als eine geeignete Ergänzung innerhalb der vernetzten Kommunikationsmaßnahmen der CMA zur DT angesehen. Sie stand in Konkurrenz zu anderen Give-aways.

Dabei wurde die Attraktivität der Bücher im Vergleich zu den Give-aways jedoch zu hoch eingeschätzt. Die CMA wird diese Erfahrung bei künftigen Anschaffungen von Give-aways entsprechend berücksichtigen.

3.3 „Deutsches Bier grüßt vom Rhein“

Der Absatzfonds hat bereits das BRH-Schreiben vom 02.08.2006 (Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsprüfung des Absatzfonds, Ausführungen zu Ziffer Nr. 3.5 Erfolgskontrolle) zum Anlass genommen, externe Sachverständigen um eine fachliche Bewertung der grundlegenden Annahmen des BRH und den daraus resultierenden Ausführungen zum Thema Erfolgkontrolle zu bitten.

Da wir den Aussagen und Bewertungen des BRH zu der o. g. Absatzförderungsmaßnahme der CMA keine neuen Aspekte entnehmen können, erlauben wir uns, auf die mit der Stellungnahme des Absatzfonds vom 20.11.2006 übersandte fachliche Bewertung zu verweisen.

3.4 Rapsölseminar in Brandenburg

Die von der CMA konzipierte Seminarreihe sah vor, neben der Teilnahme von Köchen aus der Gastronomie und Hotellerie über die Einbindung eines prominenten Testimonials Impulse für die Berichterstattung über die Veranstaltungen in zielgruppenaffinen Fachmedien für Rapsöl zu erwirken. In der Planungsphase war nicht vorher zu sehen, dass dieses Thema im Gastronomie- und Hotelleriesegment nur auf geringe Resonanz stoßen würde.

Die CMA hat nach der Durchführung und anschließender Erfolgskontrolle des Seminars weitere geplante Seminare aufgrund unzureichender multiplikatorischer Wirkung abgesagt. Damit hat sie gemäß den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gehandelt.

Die Durchführung von Pre-Tests für Aktivitäten in der Größenordnung von 10.000 € ist in der Regel weder wirtschaftlich noch sparsam. Hier wird auch in Zukunft die Einschätzung der Mitarbeiter der CMA ausschlaggebend für entsprechende Entscheidungen über den Mitteleinsatz sein.

3.5 Jahrestagung der Deutschen Adipositas-Gesellschaft

Die Beteiligung der CMA am Adipositas-Kongress 2004 in Hamburg brachte in der Vorbereitung und Durchführung nicht unerhebliche Probleme mit sich. Die CMA hat deshalb die veranschlagten 5.000 Euro für die Organisation des Symposiums – entgegen der Annahme des BRH – nicht gezahlt.

Gleichwohl sind die Jahrestagungen der DAG etablierte wissenschaftliche Kongresse. Die Teilnehmer sind etwa zur Hälfte Ärzte und Ernährungsberater. Diese stellen sehr interessierte Zielgruppen dar und sind aufgrund ihrer Berufsfelder ideale Multiplikatoren für die Botschaften der CMA.

Der Bezug zur Absatzförderung ergibt sich aus den Botschaften, die die CMA gegenüber diesen Meinungsbildnern kommuniziert. Positive Aussagen zu Lebensmitteln und Ernährung werden verstärkt, negative, oft weltanschaulich geprägte Meinungen werden entkräftet. Dies dient der „Rehabilitierung" einer Vielzahl von Produkten der deutschen Landwirtschaft und somit der Imagepflege und letztlich der Absatzförderung. Multiplikatoren wie Ärzte und Ernährungsberater sind unverzichtbar, um im Sinne der Absatzförderung Vorbehalte bei Verbrauchern durch die glaubwürdige Entkräftung über diese Mittler auszuräumen.

Ein Verzicht auf die Beteiligung der CMA an derartigen Kongressen hätte daneben zur Folge, dass diese Möglichkeit anderen Akteuren und deren Botschaften (Weight Watchers: „Fett sparen!", Alpro Soja: „Mehr pflanzliche Proteine!") überlassen wird. Die CMA würde ihre Möglichkeiten einschränken, gesundheits- und krankheitsbezogene Aussagen im Zusammenhang mit Lebensmitteln zu machen und damit lediglich als Werbung treibendes Unternehmen wahrgenommen; ihre Akzeptanz sowie das Vertrauen dieser sensiblen Zielgruppen würden somit deutlich schwinden.

Obwohl die Beteiligung an derartigen Kongressen ausweislich der Rahmenplan-Richtlinie 2004 zu den Arbeitsschwerpunkten der Abteilung Wissenschafts-PR der CMA gehört, ist die Aussage des BRH zutreffend, nach der ein entsprechendes finanzielles Engagement der CMA mit dem Wortlaut der Bestimmung Nr. 7 in den zitierten Fördergrundsätzen des Absatzfonds nicht vereinbar ist. Die aus dem Jahr 1973 stammende Regelung wird den Ansprüchen an eine moderne PR- und Öffentlichkeitsarbeit allerdings nicht mehr gerecht.

Der Absatzfonds wird die Bemerkungen des BRH zum Anlass nehmen, die o. g. Fördergrundsätze zu überarbeiten.

3.6 Qualitätssicherung/QS-Zeichen

Das Aussetzen der Etikettierung des QS-Prüfzeichens am Verkaufsort (PoS) von Anfang 2005 bis Juni 2006 bezog sich ausschließlich auf Rindfleisch.

Die mit dem QS-Prüfzeichen etikettierten Produkte Schweinefleisch und Geflügelfleisch waren ununterbrochen in den Verkaufsstätten des Lebensmitteleinzelhandels erhältlich. Für diese Produkte wurde in besagtem Zeitraum – sei es durch die LEH-Unternehmen allein, sei es gemeinsam mit der CMA – Kommunikation zum QS-Prüfzeichen in den Verkaufsstätten durchgeführt. Nach der Integration des Produktbereichs Obst, Gemüse und Kartoffeln in das QS-Prüfsystem 2004 wurden im Jahr 2005 die ersten Produkte aus diesem Bereich mit dem QS-Prüfzeichen in einigen Outlets des LEH angeboten. Auch für diese Produkte wurde QS-Kommunikation am PoS betrieben.

Die Kommunikation für das QS-Prüfsystem als Ganzes – also alle Kommunikationsmaßnahmen außerhalb des LEH (TV, Print, PR-Arbeit, Messen und Ausstellungen, Handballsponsoring) – kamen somit dem Absatz von QS-Schweinefleisch, QS-Geflügelfleisch sowie QS-Obst, -Gemüse und -Kartoffeln zugute, welche im o. g. Zeitraum in den Geschäften des LEH erhältlich waren.

3.7 Verkaufsförderungsaktionen

Bei den vom BRH geprüften Schulungen erschien der CMA die schriftliche Bestätigung des Handels über die ordnungsgemäße Durchführung der abgestimmten und beauftragten Maßnahmen als ausreichend. Da die Vertragspartner bei dieser Art der Kooperation die „Allgemeinen Geschäftsbedingungen der CMA“ anerkennen, haben sie sämtliche für die Ausführung der Aufträge anfallenden Belege nach den gesetzlichen Vorschriften aufzubewahren. Diese können dann bei Bedarf von der CMA angefordert werden. Künftig wird die CMA durchgängig von den Kooperationspartnern Teilnehmerlisten von Schulungsmaßnahmen im Rahmen dieser Kooperationen einfordern.

Maßgeblich für die CMA war bei allen genannten Maßnahmen die ausführliche Darstellung des gesamten QS-Systems. Die produktübergreifende Grundidee des QS-Systems wurde von allen Unternehmen umgesetzt – auch bei der vom BRH erwähnten Anzeige in der Mitarbeiterzeitung des Unternehmens Globus.

Der Absatzfonds wird die Ausführungen des BRH zum Anlass nehmen, um in Zusammenarbeit mit der CMA Durchführungsbestimmungen für Absatzförderungsmaßnahmen mit Kooperationspartnern im Handel zu erarbeiten, mit denen künftig allen erforderlichen Nachweispflichten Rechnung getragen wird.

3.8 Ärzte- und Meinungsbildnerveranstaltungen

Die CMA hat bisher die Vollfinanzierung übernommen. Die Landesvereinigungen haben die Veranstaltungen im Namen der CMA vor Ort durchgeführt. Dadurch brauchte die CMA keine externen Agenturen einzusetzen, die für diese Arbeiten ein Honorar berechnet hätten. D.h. die Landesvereinigungen haben sich auch bisher tatsächlich an den Finanzierungskosten beteiligt, indem sie personelle

Eigenleistungen erbracht haben, Broschüren und sonstiges Informationsmaterial eingesetzt haben sowie die Publizierung der Erkenntnisse im Rahmen der Pressearbeit übernommen haben. Die CMA wird mit den Landesvereinigungen neue Durchführungsbestimmungen ausarbeiten. Die Finanzierung der Veranstaltungen soll zukünftig durch die CMA, die Landesvereinigungen und Teilnehmergebühren erfolgen.

Der Absatzfonds wird die künftige Finanzierung der Veranstaltungen im Rahmen seiner Verwendungsnachweisprüfungen überprüfen.

Die Themen der Veranstaltungen dienen insofern der Absatzförderung, weil im Mittelpunkt die Botschaft des Nutzens einer ausgewogenen Ernährung mit heimischen Agrarprodukten steht. Das Klientel der Multiplikatoren sind in erster Linie Patienten, die krankheitsbedingt Vorbehalte gegen den Verzehr bestimmter Agrarprodukte hegen. Über die Information der Gruppe der Multiplikatoren wird diese Verbrauchergruppe erreicht. Es ist daher wichtig, Ärzte und andere in den Gesundheitsberufen tätige Personen zum Beispiel darüber zu unterrichten, welche Milchprodukte im Fall von Laktoseintoleranz verzehrt werden können.

In Bezug auf die weiteren Rahmenbedingungen sowie die Vereinbarkeit der finanziellen Beteiligung der CMA an diesen Veranstaltungen mit den Fördergrundsätzen des Absatzfonds verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 3.5

3.9 Absatzwirtschaftliche Fortbildung

Der Absatzfonds hat veranlasst, dass Schulungen, die nicht hinreichenden direkten Bezug zur Absatzförderung haben, wie z.B.:

- Lebensqualität umfassend steigern
- Gute und klare Beziehungen leben
- Höchstleistungen und Mentaltraining
- Selbstorganisation, Gedächtnistraining, Hochgeschwindigkeitslesen
- Konfliktlösungstechniken
- Flirten
- Fit-Mach-Training für Computer, Internet & Co.

von der CMA einzustellen sind.

Beim Thema Kommunikationstraining und Konfliktmanagement ist dieser Bezug aus Sicht des Absatzfonds gegeben, wenn diese beiden Themen zielgruppenspezifisch (Landwirtschaft, Industrie, Lebensmittelhandel) mit absatzwirtschaftlichen Inhalten aufbereitet werden.

Die CMA hat dem Absatzfonds zugesichert, dass die Evaluierung der Seminare hinsichtlich Inhalte und Zielgruppen dabei obligatorisch ist und über Teilnehmerlisten und

Seminarfragebögen sichergestellt wird. Zudem wird der Kooperationspartner seit dem Jahr 2005 angehalten, den Erfolg der Maßnahme schriftlich zu beurteilen. Um die Evaluierung durchzusetzen, wird keine Rechnung an den Referenten bezahlt, für die keine ausgefüllte Teilnehmerliste vorliegt.

Der Absatzfonds wird bei seinen Verwendungsnachweisprüfungen die Einhaltung des Verbotes zu Schulungen, wie oben aufgeführt, prüfen.

3.10 Bezuschussung von Handelsschulungen für Käse

Einige Landesvereinigungen hatten die Einnahmen der Teilnahmegebühren nicht belegt. Dieser Mangel ist bereits während der örtlichen Erhebung des BRH bei der CMA behoben worden. Die betreffenden Landesvereinigungen wurden nochmals auf diesen Missstand hingewiesen und aufgefordert, die entsprechenden Nachweise zu erbringen.

Die Beteiligung der CMA ist auf 50 % limitiert, bis zu einer Höchstgrenze von 29,- € pro Tag und Teilnehmer. Alternativ bleibt die Pauschalregelung 360,- € Beteiligung an den Referentenkosten erhalten.
Der Absatzfonds wird im Zuge seiner Verwendungsnachweisprüfungen überprüfen, ob der CMA künftig die Nachweise der Landesvereinigungen bei der Abrechnung von Handelsschulungen vorliegen.

4 Entwicklungsmarketing und Zentral-Regionales Marketing

Die CMA arbeitet als bundesweit und zentral tätige Organisation des Gemeinschaftsmarketings eng mit den Absatzförderungsinstitutionen in den Bundesländern zusammen, um das insgesamt vorhandene Marketingwissen bestmöglich zum Nutzen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu bündeln.

Aufgabenstellung der Zentral-Regionalen Kooperationsprojekte ist die Erarbeitung und Umsetzung von gezielten Vermarktungskonzepten und Absatzstrategien. Hierbei wird vor allem das Ziel verfolgt, über die Verbesserung von Prozess- und Produktqualität eine Anhebung des Qualitätsniveaus der Erzeugnisse insgesamt zu erreichen. Im Rahmen ihrer zentralen Aufgabenstellung ist es dabei für die CMA von besonderer Bedeutung, regional wie auch überregional erfolgreiche Projekte zu initiieren und zu kommunizieren, um auf diese Weise Modellprojekte auch in anderen Regionen wirksam werden zu lassen. Hiermit wird ein innovativ wirkender Wissenstransfer von einer Region auf andere Regionen - und damit im besten Falle letztlich auf das gesamte Bundesgebiet - erzielt.

Vor diesem Hintergrund sind die aus der Feststellung des BRH, dass ein großer Teil der untersuchten Projekte keinen überregionalen Charakter aufweisen würden, gezogenen Schlussfolgerungen unrichtig. Denn die Erfahrungen aus der Entwicklung, Implementierung bzw. Markteinführung eines „Bio-Imbissprodukt-Prototyps“ (vgl. Ziffer

4.3) oder des „Franken Premium Pigs“ (vgl. Ziffer 4.4) können und sollen von der CMA als Modellprojekte in anderen Regionen transportiert werden um auch dort den Absatz und die Wertschöpfung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu fördern. Der vom BRH festgestellte „regionale Charakter“ der Projekte, ist folglich kein Kriterium zur Beurteilung einer möglichen „zentralen“ Relevanz der gewonnenen Erkenntnisse.

Da die CMA - wie oben dargelegt - ein eigenes Interesse an der Durchführung dieser Kooperationsprojekte hat, ist die Vermutung des BRH, es handele sich um „Fälle der Mischfinanzierung, die im Grundgesetz nicht vorgesehen sind“, nicht zutreffend. Vielmehr kommt durch die Beteiligungen an der Finanzierung der Projekte das jeweilige Interesse der Projektpartner zum Ausdruck.

„Länderbeauftragte“ mit einem externen Dienstsitz gibt es bei der CMA bereits nicht mehr (siehe 4.5). Durch die Eingliederung der Länderbeauftragten in die Zentrale ist eine bessere organisatorische Einbindung sowie eine engere Verzahnung zum gesamten Tätigkeitsfeld der CMA erreicht worden. Die wichtigste Funktion der so genannten Regionalmanager ist die zentrale Steuerung und Koordination der CMA-Aktivitäten in der Region.

In Bezug auf die Ausführungen des BRH zu den Fachseminaren Ökolandbau in NRW (vgl. Ziffer 4.2) möchten wir darauf hinweisen, dass bezogen auf das Gesamtvorhaben eine 50 % Kofinanzierung durch die CMA entsprechend den Grundsätzen der Zusammenarbeit mit den Ländern vorliegt. Bei den „Fachseminaren zum Ökolandbau“ handelte es sich um ein Teilprojekt im Rahmen eines gebündelten Maßnahmen-Ansatzes zur Absatzförderung für Erzeugnisse aus dem ökologischen Landbau in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV). Das Gesamtvorhaben mit einem Volumen von 420.000 € setzt sich dabei aus den drei Maßnahmen „Fachseminare zum Ökolandbau“ (Finanzierungsanteil CMA 125.000 €), „Aktionstage Ökolandbau“ (Finanzierungsanteil MUNLV 210.000 €) und „Natur auf dem Teller“ (Finanzierungsanteil CMA 85.000 €) zusammen.

5 Verkaufsförderungsmaßnahmen im Ausland

5.1 Verkaufsförderungsmaßnahmen in Italien

Der Absatzfonds nimmt die Prüfungsmitteilungen des BRH zum Anlass, die CMA aufzufordern, eine Überprüfung der Leistungsausschreibungen mit den Messegesellschaften durchzuführen. Leistungen, die die CMA Auslandsvertretungen (Auslandsbüros/Repräsentanzen) bereits heute erbringen oder erbringen können, sind nicht zu beauftragen. Dabei sind die organisatorischen Abläufe zwischen der Zentrale/Auslandsbüro zu überprüfen. Das neue Leistungskonzept ist dem Absatzfonds vorzulegen.

5.2 Vergütung der Durchführungsgesellschaften

Im Rahmen der aktuellen Ausschreibung der Dienstleistungen der Durchführungsgesellschaften ab dem 01.01.2007 wurden die Rahmenvereinbarungen mit den Durchführungsgesellschaften dahingehend geändert, dass Reisekosten nicht mehr Bestandteil der Berechnungsgrundlage des Honorars sind.

6 Evaluierung und Steuerung der CMA-Maßnahmen

6.1 Evaluierung der Aktivitäten in Deutschland/Substitutionseffekte

Die vom BRH eingangs aufgeworfene Frage, ob es sich bei der generischen Werbung um ein „Nullsummenspiel" handelt, ist eindeutig mit „Nein" zu beantworten. Tatsächlich ist es so, dass eine Marktentwicklung von +/- 0 die absolute Ausnahme darstellt. In einer Übersicht für 15 Produktfelder war dies im Jahresvergleich 2005 zum Vorjahr in keinem einzigen Fall exakt zutreffend. Demgegenüber gab es klare Gewinner wie frisches Gemüse (Umsatz +3,4 % zum Vorjahr) und Blumen/Pflanzen (+7,9 %), aber auch Verlierer wie Zucker (-8,6 %) und Nahrungsfette (-6,3 %). Einflussfaktoren sind u. a. die allgemeinen wirtschaftlichen Eckdaten, generelle Trends im Bereich Ernährung und Gesundheit sowie die Entwicklung der Endverbraucherpreise. Darüber hinaus unterliegen viele Märkte einem tiefgreifenden Wandel durch den Trend zu Bioprodukten, der Nachfrage nach mehr Convenience-Produkten und dem seit Jahren anhaltenden Wachstum des Absatzkanals Discounter. Nicht zuletzt hinterlassen Skandale regelmäßig Spuren im Konsumentenverhalten. Angesichts der Vogelgrippe lag die Nachfrage nach Geflügel in den ersten fünf Monaten 2006 im Durchschnitt um bis zu 18 % unter dem Vorjahresniveau.

Substitutionseffekte zwischen einzelnen von der CMA betreuten Produkten und Produktgruppen sind im Übrigen seit jeher allen Verantwortlichen in der zentralen Absatzförderung bekannt. Selbstverständlich werden diese Erkenntnisse in der praktischen Arbeit der CMA berücksichtigt. Die Vorwürfe des BRH, die CMA habe derartige Substitutionseffekte in der Vergangenheit nicht oder nur unzureichend berücksichtigt, treffen nicht zu.

An dieser Stelle möchten wir zwei Aspekte hervorheben. Zum einen erlauben wir uns zum erneuten Mal darauf hinzuweisen, dass der durch eine CMA-Absatzförderungsmaßnahme für Rindfleisch möglicherweise ausgelöste Substitutionseffekt beim Absatz von Rind- und Geflügelfleisch nicht in kg messbar ist. Wir möchten auch an dieser Stelle auf die mit der Stellungnahme des Absatzfonds vom 20.11.2006 übersandte fachliche Bewertung durch unsere externen Sachverständigen verweisen.

Zum zweiten möchten wir darauf aufmerksam machen, dass sich das Substitutionsproblem für die CMA nicht in der vom BRH vermuteten Weise stellt. So verfolgt die CMA - um beim Beispiel Rind- und Geflügelfleisch zu bleiben – mit ihren

Absatzförderungsaktivitäten das Ziel, die Wertigkeit von Fleisch insgesamt für die menschliche Ernährung hervorzuheben. Sie schafft damit die Voraussetzung für höhere Preise und fördert eine verbesserte Wertschöpfung für Erzeuger und Verarbeiter von Rind- und Geflügelfleisch. Diese Fleischarten werden aus Marketinggründen zwar unterschiedlich, aber nicht gegeneinander positioniert. Dieser Strategie wird im Übrigen auch dadurch Rechnung getragen, dass die Verantwortung für die Absatzförderung von Rind- und Geflügelfleisch bei der CMA in einer Hand liegt.

6.2 Risikomanagement

Der Absatzfonds wird darauf hinwirken, dass die CMA zeitnah ihr Risikomanagement optimiert und dem Absatzfonds vorlegen wird.

7 Personalwirtschaftliche Aspekte

7.1 Beachtung des Besserstellungsverbotes

Der Absatzfonds vertritt die Auffassung, dass die Übernahme des TVöD zur Wahrung des Besserstellungsverbots gemäß den „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung“ (ANBest-I) für das Gehaltssystem der CMA nicht zwingend ist.

Diese Schlussfolgerung ergibt sich aus den Motiven und der Entstehungsgeschichte zum CMA-Gehaltssystem.
Der Gesetzgeber gestaltete den Absatzfonds als Anstalt des Öffentlichen Rechts, bestimmte aber, dass die Durchführung seiner Aufgaben an eine zentrale Einrichtung der Wirtschaft übertragen werden solle. Dem liegt die Auffassung zugrunde, eine privatrechtlich organisierte Einrichtung könne das angestrebte Ziel flexibler erreichen.

Grundlage der Schaffung des CMA-Gehaltssystems vom 01.01.1979 war daher vor dem Hintergrund des Ziels stärkerer Systematisierung unter Beibehaltung der privatwirtschaftlich gegebenen Spielräume - wenngleich unter Beachtung des Besserstellungsverbotes - lediglich die Anlehnung an die Regelungen des BAT, nicht dessen Übernahme. Unter dieser Prämisse wurde das Gehaltssystem von allen beteiligten Organisationen genehmigt.

Schon aus diesem Grund gibt es keinen logisch zwingenden oder rechtlichen Grund, nunmehr den TVöD als tarifvertragliches Nachfolgeregelwerk des BAT unmittelbar in der CMA anzuwenden.

Soweit der BRH den Gedanken der Anlehnung und damit der mittelbaren Anwendung jetzt auf den TVöD und dessen Veränderungen übertragen will, steht dem folgendes entgegen:

Es wird nicht berücksichtigt, dass sich das Besserstellungsverbot, auf dessen Verletzung sich der BRH beruft, nicht auf einen speziellen Adressatenkreis, nämlich die Angestellten des Öffentlichen Dienstes, sondern auf die generelle Gruppe der „Bundesbediensteten" bezieht, deren Regelungen im übrigen bisher stets nicht nur untereinander angenähert waren, sondern sich auch mit denen der Landesbediensteten deckten.

Die durch den TVöD inzwischen geschaffene gehaltliche Abwertung der Vergütungen der Angestellten des Bundes gegenüber Bundesbeamten und Landesbediensteten würde zu einer automatischen Schlechterstellung des CMA-Personals führen, was bei Einführung des CMA-Gehaltssystems nicht gewollt und durch die Regelungen der ANBest-I als Grundlage für das Besserstellungsverbot auch nicht geboten ist.

Das bedeutet, dass aufgrund nicht erfolgter Änderungen auf dem für den Vergleich einschlägigen Vergütungssektor der Bundesbeamten das Besserstellungsverbot beachtet ist. Auch wenn beispielsweise zwar im Angestelltenbereich des Bundes - nicht der Länder - die bislang höchste Tarifgruppe „I" entfallen ist, ist die entsprechende Besoldungsgruppe „A 16" im Beamtenbereich - wie alle übrigen Bestimmungen in diesem Bereich auch - unverändert wirksam.

Dies gilt im Übrigen auch für die Prämienregelungen, die nunmehr auch im Regelungswerk des TVöD enthalten sind und daher keine Besserstellung der CMA-Mitarbeiter bedeuten.

Ergänzend sei erwähnt, dass jede Veränderung eines - wie im vorliegenden Fall - betriebsverfassungsrechtlich relevanten Sachverhalts nicht ohne Einigung mit dem Betriebsrat möglich und mit Blick auf Einigungsstellenzwang nur eingeschränkt steuerbar wäre.

Die Anpassung von Bestimmungen zu Weihnachts- und Urlaubsgeld, die der BRH irrtümlich als Bestandteil des CMA-Vergütungssystems gesehen hat, die aber als CMA-Rahmenbedingungen nicht Teil der Betriebsvereinbarung über das CMA-Gehaltssystem sind, sondern systematisch korrekt im CMA-Rahmenvertrag geregelt werden, ist gesondert zu betrachten.

Dort ergibt sich aus den Regelungen zum Urlaubsgeld automatisch das Erfordernis seiner Anpassung an den TVöD. Dem wurde auch unmittelbar Rechnung getragen.

Zum Weihnachtsgeld existiert eine - auf die Entscheidung des CMA-Aufsichtsrats abgestellte - offene Formulierung zur Zahlung eines Weihnachtsgeldes. Dabei sind die Regelungen im Öffentlichen Dienst maßgeblich, an denen sich die CMA stets orientiert hat und somit auch für das Weihnachtsgeld 2005 die einschlägigen Neuerungen des TVöD berücksichtigt. Auch hier wurde das Besserstellungsverbot beachtet. Die CMA wird ihren Rahmenarbeitsvertrag überarbeiten und die maßgeblichen Regelungsgehalte dort niederlegen.

Hinsichtlich der Anwendungspraxis und Handhabung des CMA-Gehaltssystems besteht zwischen Absatzfonds und CMA gleichwohl Einvernehmen darüber, dass durch die Einführung des TVöD hinsichtlich der Ermittlung von Gehältern Prüfungsbedarf besteht.

Im übrigen hat der Absatzfonds die Durchführungsgesellschaften im Vorfeld der Einführung des TVöD mit Schreiben vom 16.8.2005 darauf hingewiesen, dass die neuen TVöD- Tabellenwerte bei der Ermittlung von Gehältern bei Neueinstellungen in die Grundüberlegungen einzubeziehen seien.

7.2 Stellenplan der CMA

Die CMA hat im Stellenplan für das Jahr 2007 die Anzahl der C 4 Stellen bereits um 4 Positionen gekürzt. Sie hat zugesagt, das weitere Abbaupotential bei ihren künftigen strukturellen Überlegungen zu realisieren.

Bezüglich des Ausweises der Differenzierungen innerhalb der Gehaltsbänder wird sie diese Anpassung in den nächsten Monaten betriebsintern abstimmen und danach in ihre Darstellungen aufnehmen.
In diesen Zusammenhang wird auch die Empfehlung des BRH aufgegriffen werden, die jeweiligen Funktionen neu zu definieren.

7.3 Erhöhung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit

Da die tatsächlichen Gegebenheiten der Aufgabenerledigung innerhalb der CMA durch erhebliche Erbringung von Mehrarbeit gekennzeichnet sind, heißt dies, dass die Zahl der von CMA-Mitarbeitern im Laufe eines jeden Jahres geleisteten und zum 30.09. eines jeden Jahres regelmäßig verfallenden Überstunden die nach Auffassung des BRH rechnerisch entstehende zeitliche Größenordnung deutlich überkompensiert.
Insoweit wird bei gleich bleibendem Aufgabenspektrum und -umfang derzeit kein Raum für eine Reduzierung des Stellenplans um eine weitere Planstelle gesehen.

Im Übrigen wird die Möglichkeit einer Personalanpassung regelmäßig geprüft. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Abbau um eine Planstelle aufgrund der aktuellen betrieblichen Situation bereits vorgesehen war.

7.4 Weiterbeschäftigung eines ehemaligen Mitarbeiters

Der BRH rügt, dass die Beschäftigung eines pensionierten Außenstellenleiters als freier Berater nicht wirtschaftlich gewesen sei und die CMA die Aufgabe vielmehr mit eigenem Personal hätte erfüllen müssen. Hierzu vertritt die CMA die Auffassung, dass dies im konkreten Fall aus der CMA-Zentrale in Bonn mit eigenem Personal nicht geleistet werden konnte.

Die für die CMA in Frankreich tätige Agentur, erbrachte zunehmend nicht mehr die geforderte Leistung und wurde daher Mitte 2002 gekündigt. Die Personalfindung eines Leiters für die Außenstelle gestaltete sich schwierig und konnte erst zum 01.11.2003 erfolgreich umgesetzt werden. Gleichzeitig führte das altersbedingte Ausscheiden von Mitarbeitern in der CMA-Exportabteilung zu Personalengpässen.
Der ehemalige Büroleiter der CMA-Außenstelle in Brüssel stand nach seiner altersbedingten Pensionierung zum 65. Lebensjahr nur als Dienstleister kurzfristig zur Verfügung. Er verfügte über perfekte Französischkenntnisse, Erfahrung im Aufbau und in der Leitung von CMA-Büros, umfassende Kenntnisse über die Ausrichtung und Strategie der CMA, über die notwendigen Kontakte zum deutschen und französischen Handel sowie über die notwendige Marketingerfahrung. Durch die relative Nähe Brüssels zu Paris konnte der Aufbau eines CMA-Büros sowie die Aufrechterhaltung der Marketingarbeit und des Kontaktnetzes in Frankreich gewährleistet werden. Unterstützt wurde die Tätigkeit von den Ortskräften der CMA-Außenstelle in Brüssel.
Frankreich gehört zu den wichtigsten Abnehmerländern von deutschen Agrarprodukten. Um erfolgreiche Absatzförderung betreiben und den Markt Frankreich für deutsche Exporteure wirkungsvoll erschließen zu können, ist eine Kontaktstelle vor Ort unabdingbar. Die Marktbearbeitung sollte zukünftig über eine CMA Außenstelle in Paris geleistet werden. Es bedurfte also der zügigen Umsetzung einer Büroeinheit bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Marketingmaßnahmen und des Kontaktnetzwerkes in Frankreich. Die Aufgaben in Frankreich, wie z. B. sämtliche Aspekte zur Umsetzung einer Büroeinheit, Kontaktpflege zur französischen Distribution, Erarbeitung und Einleitung von Marketingmaßnahmen mit dem Handel, Begleitung von Messen, Anfragenbeantwortung von deutschen Exporteuren zum Markt Frankreich, waren mit umfangreicher Reisetätigkeit verbunden und setzten perfekte französische Sprachkenntnisse voraus. Dies konnte aus der CMA Zentrale in Bonn mit eigenem Personal aus den o. a. Gründen nicht geleistet werden. Folge war die Beauftragung des Dienstleisters.

Anlage 3

Prüfung der Verwendung der Zuwendungen des Absatzförderungsfonds (Absatzfonds) an die Centrale Marketing-Gesellschaft der Agrarwirtschaft (CMA);
hier: Beratung des BMELV durch den BRH zum System der Absatzförderung deutscher land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse vom 30.06.2006 - VI 5-2005-1254 -

Ihr Schreiben vom 07.07.2006 - VI 5-2005-0852 -

Zu der Beratung teile ich nachstehend – wie von Ihnen erbeten – meine Auffassung mit:

Zu den Nrn. 2, 3, 5 und 8

Das BMELV vermag in der gesetzlichen Aufgabenstellung des Absatzfonds keinen Widerspruch zu den Anforderungen zu erkennen, die das Europarecht an die staatliche Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse stellt.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Absatzfondsgesetzes besteht die Aufgabe des Absatzfonds darin, den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft durch Erschließung und Pflege von Märkten im In- und Ausland mit modernen Mitteln und Methoden unter Berücksichtigung der Belange des Verbrauchers-, Tier- und Umweltschutzes zu fördern.

Art und Weise der Aufgabenerfüllung werden somit durch das Absatzfondsgesetz nicht vorgegeben, sondern sind Sache der zuständigen Gremien des Absatzfonds und seiner Durchführungseinrichtungen.

Für die Annahme, dass die gesetzliche Aufgabenstellung des Absatzfonds gegen die Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrages genannte Erzeugnisse und bestimmte nicht im Anhang I genannte Erzeugnisse (Werbeleitlinien), in denen die Kommission die Anforderung des Artikels 28 des EG-Vertrages konkretisiert

hat, verstoßen könnte, bleibt kein Raum, da zwischen der Aufgabenstellung als solcher und der Art und Weise ihrer Erfüllung zu unterscheiden ist.

Die Werbeleitlinien stellen ohnehin nicht auf die mit einer Werbemaßnahme verbundenen Beweggründe ab, sondern beziehen sich alleine auf die Ausgestaltung, in der die betreffende Maßnahme durchgeführt wird. So verstößt beispielsweise eine Werbemaßnahme, die in der Absicht durchgeführt wird, nationale Erzeugnisse zu fördern, jedoch hierbei die Bedingungen der Nr. 19 c der Werbeleitlinien einhält, nicht gegen Artikel 28 des EG-Vertrages.

Aber auch bei Werbemaßnahmen mit Herkunftsbezug ist eine europarechtliche Zulässigkeit nach den Werbeleitlinien durchaus möglich. Ein Vergleich mit den vor Erlass dieser Leitlinien geltenden Dokumenten, auf die in deren Einleitung unter Nr. 2 verwiesen wird, zeigt zudem, dass der gegenwärtige Rahmen bei Werbemaßnahmen, bei denen der Herkunftsbezug primäre Werbebotschaft ist, eher größere Spielräume eröffnet als im Zeitraum vor dem 01.01.2002.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Entscheidung des EuGH vom 05.11.2002 in der Rechtssache C-325/00 zum CMA-Gütezeichen „Markenqualität aus deutschen Landen". Selbst die Europäische Kommission hat aus dieser Entscheidung, wie ihre beihilferechtliche Genehmigung zum Absatzfondsgesetz vom 21.01.2004 (C/2004/44fin) zeigt, nicht den Schluss gezogen, dass die gesetzliche Aufgabenstellung des Absatzfonds oder das Tätigkeitsspektrum seiner Durchführungseinrichtungen gemeinschaftsrechtlich unzulässig seien.

Nach Auffassung des BMELV geben die europarechtlichen Entwicklungen, die nach der Entscheidung des BVerfG vom 31.05.1990 (BVerfGE 82, 159 ff) eingetreten sind und auf die der BRH hingewiesen hat, somit keine Veranlassung, das Absatzfondsgesetz in Frage zu stellen.

Hinsichtlich der Zulässigkeit der kommunikativen Begleitung des QS-Prüfzeichens durch die CMA verweist das BMELV auf § 2 Abs. 1 Satz 2 des Absatzfondsgesetzes, der vorgibt, dass der Absatzfonds im Rahmen der zentralen Absatzförderung auch auf die Verbesserung der Qualität und Sicherheit sowie der Marktorientierung von Erzeugnissen hinwirken soll.

Im Übrigen hat das BMELV nicht darüber zu befinden, ob es zweckdienlich ist, bei der konkreten Ausgestaltung einer absatzfördernden Maßnahme einen Herkunftsbezug zu verwenden oder darauf zu verzichten. Eine entsprechende Abwägung ist im Einzelfall auf operativer Ebene durch die zuständigen Gremien des Absatzfonds und seiner Durchführungseinrichtungen zu treffen.

Gleiches gilt für die Beurteilung der Zweckdienlichkeit von Absatzförderungsmaßnahmen, die Produkte oder Sektoren betreffen, die möglicherweise bereits umfangreich privat beworben werden bzw. hochkonzentriert sind.

Der Absatzfonds ist eine Selbstverwaltungseinrichtung der Wirtschaft. Sie wird von den Verbänden der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft, deren Vertreter in den Gremien der Anstalt und ihrer Durchführungseinrichtungen die Belange der beitragsbelasteten Wirtschaftsbeteiligten wahrnehmen, getragen. Die vorgenannten Verbände sehen in der zentralen Absatzförderung ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Marktstellung dieses Sektors im Binnenmarkt und auf Drittlandsmärkten, das sie auch zukünftig für erforderlich erachten.

Diese Ausgangslage unterscheidet sich grundlegend von der Situation, die der Aufhebung des Fischwirtschaftsgesetzes zugrunde lag. Seinerzeit hat sich der Bundesmarktverband der Fischwirtschaft als Dachverband der fischwirtschaftlichen Verbände selbst für eine privat finanzierte Absatzförderung von deutschen Seefischereierzeugnissen ausgesprochen. Das damalige Gesetzesvorhaben beruhte zudem, wie sich dessen Begründung (vgl. Drucksache 13/8471) entnehmen lässt, auf spezifischen Erwägungen zu den Rahmenbedingungen dieses Wirtschaftssektors, die sich auf die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft nicht übertragen lassen.

Auch aus diesem Grunde sieht sich das BMELV nicht veranlasst, eine Aufhebung des Absatzfondsgesetzes und damit eine Privatisierung der Absatzförderung in die Wege zu leiten.

Das BMELV macht darauf aufmerksam, dass es gegenwärtig einen Gesetzentwurf zur Änderung des Absatzfondsgesetzes und des Holzabsatzfondsgesetzes vorbereitet, der inhaltlich an das Gesetzesvorhaben aus der abgelaufenen Legislaturperiode (vgl. Drucksache 15/4641), das dort aus Gründen der Diskontinuität nicht zum Abschluss gebracht werden konnte, anknüpft und damit auch die Feststellungen des BRH berücksichtigt, die der Hof anlässlich der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Absatzfonds getroffen hat und auf die er in der Vorbemerkung seiner Beratung hinweist.

Mit der Beratung des vorgenannten Gesetzentwurfes kann der Bundestag zudem eine erneute Prüfung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, die an die Erhebung einer Sonderabgabe geknüpft ist, verbinden.

Zu Nr. 4

Das Absatzfondsgesetz steht nach Auffassung des BMELV einer Zusammenarbeit des Absatzfonds oder seiner Durchführungseinrichtungen mit entsprechenden Einrichtungen anderer Staaten nicht grundsätzlich entgegen.

Ob und unter welchen Bedingungen eine solche Kooperation zur Aufgabenerfüllung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Absatzfondsgesetzes zweckdienlich ist, ist im Einzelfall auf operativer

Ebene durch die zuständigen Gremien des Absatzfonds oder seiner Durchführungseinrichtungen zu entscheiden.

Zu Nr. 6

Das BMELV hält eine Finanzierung der Absatzförderung, die zu jährlich schwankenden Beitragssätzen führen könnte, für nicht praktikabel.

Es weist darauf hin, dass Einwände der Verbände der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft, die den Absatzfonds als Selbstverwaltungseinrichtung tragen, gegen die geltende Beitragsbemessung nicht vorliegen.

Im Auftrag
Dr. Kuhlmann

Beglaubigt

Angestellte

Anlage 4

Verwaltungs- und Personalkosten des Absatzfonds für die Jahre 1997 - 2006

Jahr	Summe der Aufwendungen gemäß Jahresabschluss des Absatzfonds[1]	Verwaltungskosten absolut	Verwaltungskosten relativ	Personalkosten absolut	Personalkosten relativ
	TEUR	TEUR	% der Summe der Aufwendungen	TEUR	% der Summe der Aufwendungen
1997	110.786	1.165	1.05	810	0,73
1998	246.779 [2]	1.145	0.46	860	0,35
1999	116.917	821	0.70	559	0,48
2000	139.417	854	0.61	600	0,43
2001	132.376	835	0.63	587	0,44
2002	127.093	814	0.64	564	0,44
2003	128.603	891	0.69	620	0,48
2004	137.394	875	0.64	603	0,44
2005	138.282	950	0.69	618	0,45
2006	153.521	1.019	0.66	609	0,40

[1] Die Summe der Aufwendungen enthält neben den Zuwendungen für CMA und ZMP, die Sach- und Personalkosten des Absatzfonds sowie seine Aufwendungen für die Informationsbeschaffung. Aufwendungen im Rahmen der Beitragserhebung. Zuweisungen zu den Rückstellungen. Abschreibungen sowie - im Falle eines positiven Jahresergebnisses - Zuführungen zum Finanzbestand.

[2] pos. Ausgang USt.-Rechtsstreit

Anlage 5

Verwaltungs- und Personalkosten der CMA für die Jahre 1997 - 2006

Jahr	Mitteleinsatz[1]	davon Zuwendungen des Absatzfonds	Verwaltungskosten Personal- und Sachkosten		Personalkosten	
	T€	T€	T€	% des Mitteleinsatzes	T€	% des Mitteleinsatzes
1997	75.534	64.350	2.223	2,9%	9.741	12.9%
1998	76.247 [2]	31.307	2.457	3,2%	9.989	13.1%
1999	91.591	72.232	2.704	3,0% [3]	10.252	11.2%
2000	101.102	81.152	2.897	2,9%	10.282	10.2%
2001	96.457	81.276	2.909	3,0%	10.397	10.8%
2002	99.524 [4]	88.722	2.784	2,8% [4]	10.221	10.3%
2003	103.102	92.442	2.933	2,8%	11.062	10.7%
2004	118.637	110.281	2.836	2,4%	11.330	9.5%
2005	117.711	104.449	2.847	2,4%	11.035	9.4%
2006	111.847	98.248	2.653	2,4%	11.324	10.1%

[1] inkl. zusätzliche Einnahmen (z.B. EU-Mittel, Kostenbeteiligungen der Wirtschaft)

[2] pos. Ausgang USt-Rechtsstreit

[3] inkl. BaaN-Investition

[4] exkl. USt-Nachzahlung 1994-2001 auf Anlagevermögen in Höhe von T€ 543

Anlage 6

Verwaltungs- und Personalkosten der ZMP für die Jahre 1997 - 2006

Jahr	Mitteleinsatz[1]	davon Zuwendungen des Absatzfonds	Verwaltungskosten Personal- und Sachkosten		Personalkosten	
	T€	T€	T€	% des Mitteleinsatzes	T€	% des Mitteleinsatzes
1997	9.662	6.538	741	7,7%	5.657	58.55%
1998	9.046	6.116	664	7,3%	5.729	63.33%
1999	9.773	6.835	731	7,5%	6.222	63.67%
2000	11.901	8.257	711	6,0%	6.868	57.71%
2001	13.907	9.041	811	5,8%	6.861	49.33%
2002	13.680	8.625	834	6,1%	7.146	52.24%
2003	14.174	8.750	866	6,1%	7.444	52.52%
2004	14.433	9.753	858	5,9%	7.999	55.42%
2005	14.562	10.164	776	5,3%	7.820	53.70%
2006	14.621	10.329	801	5,5%	7.631	52.19%

[1] inkl. zusätzlicher Einnahmen (z.B. Zuwendungen von Bundesländern und Verbänden)

Anlage 7

Verwaltungs- und Personalkosten des Absatzfonds, der CMA und der ZMP für die Jahre 1997 - 2006

Jahr	Summe Aufwendungen[1]	Verwaltungskosten		Personalkosten	
		absolut	relativ	absolut	relativ
	TEUR	TEUR	% der Summe der Aufwendungen[1]	TEUR	% der Summe der Aufwendungen[1]
1997	125.094	4.129	3.30	16.208	12,96
1998	294.649 [2]	4.266	1.45	16.578	5,63
1999	139.214	4.256	3.06	17.033	12,24
2000	163.011	4.462	2.74	17.750	10,89
2001	152.423	4.555	2.99	17.845	11,71
2002	142.950	4.432	3.10	17.931	12,54
2003	144.687	4.690	3.24	19.126	13,22
2004	150.430	4.569	3.04	19.932	13,25
2005	155.942	4.573	2.93	19.473	12,49
2006	171.412	4.473	2.61	19.564	11,41

[1] Die Summe der Aufwendungen entspricht dem Jahresabschluss des Absatzfonds einschließlich zusätzlicher Einnahmen von CMA und ZMP

[2] pos. Ausgang USt.-Rechtsstreit

Anlage 8

Übersicht über unter deutscher Beteiligung durchgeführter Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen der Europäischen Union

Vertrags-partner	Beginn Vertragslauf-zeit	Ende der Vertragslauf-zeit	Binnenmarkt (BM)/ Drittländer (DL)	Produkt	Laufzeit gesamt	Gesamtvolumen in EUR	Mittelanteil					
							EU-Anteil in %	EU-Anteil in EURO	MS-Anteil 2) in %	MS-Anteil 2) in EURO	Eigen-anteil in %	Eigenanteil in EURO
CMA	8.3.2006	7.3.2008	BM	Fleisch	2 Jahre	4.000.000,00	50	2.000.000,00	20	800.000,00	30	1.200.000,00
CMA	8.3.2006	7.3.2008	BM	g.U., g.g.A.	2 Jahre	772.500,00	50	386.250,00	20	154.500,00	30	231.750,00
CMA	8.2.2005	7.2.2008	BM	Milch	3 Jahre	10.500.000,00	50	5.250.000,00	20	2.100.000,00	30	3.150.000,00
CMA/DWI	17.5.2005	16.5.2008	DL (Russland)	Käse und Wein 1)	3 Jahre	2.116.800,00 (Anteil **DE**: 2.026.800,00)	50	1.013.400,00	20	405.360,00	30	608.040,00
5 am Tag	9.9.2005	8.9.2008	BM	Obst & Gemüse	3 Jahre	1.243.000,00	50	621.500,00	20	248.600,00	30	372.900,00
CMA	8.3.2006	7.3.2009	BM	Rapsöl	3 Jahre	2.700.000,00	50	1.350.000,00	20	540.000,00	30	810.000,00
CMA	9.8.2006	8.8.2009	BM	Butter	3 Jahre	6.000.000,00	50	3.000.000,00	20	1.200.000,00	30	1.800.000,00
CMA	16.8.2006	15.8.2009	BM	Pflanzen (Gartenkampagne) 1)	3 Jahre	1.348.208,00 (Anteil **DE**: 582.608,00)	50	291.304,00	20	116.521,60	30	174.782,40
CMA	16.8.2006	15.8.2009	BM	Pflanzen (Geschenkkampagne)	3 Jahre	4.943.346,00	50	2.471.673,00	20	988.669,20	30	1.483.003,80
CMA	11.1.2007	10.1.2009	DL (Indien)	Milcherzeugnisse, Verarbeitungserzeugnisse aus Getreide Fleischerzeugnisse (Schwein und Geflügel), Obst und Gemüsse verarbeitet	2 Jahre	1.057.680,00	50	528.840,00	20	211.536,00	30	317.304,00
CMA	21.12.2006	20.12.2007	BM	Geflügelfleisch	1 Jahr	5.400.000,00	50	2.700.000,00	20	1.080.000,00	30	1.620.000,00
Zusammen								**19.612.967,00**		**7.845.186,80**		**11.767.780,20**

1) Diese Programme werden von jeweils 2 Mitgliedsstaaten (MS) unterstützt. In der Tabelle ist nur der deutsche Anteil aufgegliedert.

2) Der Mitgliedsstaatenanteil (MS-Anteil) wird in den aufgelisteten Programmen in vollem Umfang vom Absatzfonds getragen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333